

Digitized by the Internet Archive in 2024 with funding from University of Toronto



SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Thursday, April 18, 1991

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 23

Le jeudi 18 avril 1991

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on

**Process for amending** the Constitution of

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le

# Processus de modification de la Constitution du Canada

#### RESPECTING:

Canada

A study of the process for amending the Constitution of Canada

#### CONCERNANT:

Une étude du processus de modification de la Constitution du Canada

# WITNESSES:

(See back cover)



# **TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

Deuxième session de la trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

# SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE PROCESS FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Consiglio Di Nino Philippe Gigantès Norbert Thériault—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Pauline Browes
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Beryl Gaffney
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to Senate Rule 66(4) and to Standing Order 114(3):

# ON THURSDAY, APRIL 18, 1991:

Ronald Duhamel replaced George Proud; Beryl Gaffney replaced Ron MacDonald. COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Consiglio Di Nino Philippe Gigantès Norbert Thériault—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Pauline Browes
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Beryl Gaffney
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat et à l'article 114(3) du Règlement de la Chambre:

LE JEUDI 18 AVRIL 1991:

Ronald Duhamel remplace George Proud; Beryl Gaffney remplace Ron MacDonald.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

# MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 18, 1991 (39)

[Text]

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 9:07 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Joint Chairman, Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Consiglio Di Nino and Philippe Gigantès.

Other Senator present: Pat Carney.

Representing the House of Commons: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Pauline Browes, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Beryl Gaffney, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Witnesses: Individual: Professor Alan Cairns, Dept. of Political Science, University of British Columbia. From Real Women of Canada: C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President, Lawyer; Anne Hartmann, Director, Lawyer; Patrick Brode, Constitutional Consultant, Lawyer.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Alan Cairns made an opening statement and answered questions.

C. Gwendolyn Landolt made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:43 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

# AFTERNOON SITTING (40)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 1:13 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Joint Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Consiglio Di Nino and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Gabrielle Bertrand, Pauline Browes, Ronald Duhamel, Beryl Gaffney, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Witnesses: From the Metis National Council: Yvon Dumont, Spokesman. From the Fédération des Francophones hors Québec Inc.: Guy Matte, President; Aurèle Thériault, Director General.

# PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 18 AVRIL 1991 (39)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial du processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 9 h 07, à la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jim Edwards (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Consiglio Di Nino et Philippe Gigantès.

Autre sénatrice présente: Pat Carney.

Représentant la Chambre des communes: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Pauline Browes, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Beryl Gaffney, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Témoins: À titre particulier: M. Alan Cairns, professeur au Département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique. De Les vraies femmes du Canada: C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, avocate; Anne Hartmann, directrice, avocate; Patrick Brode, conseiller constitutionnel, avocat.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés du lundi 17 décembre 1990 et du mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir procès-verbal du mardi 5 février 1991, fascicule nº 1).

Alan Cairns fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

C. Gwendolyn Landolt fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec les autres témoins.

À 12 h 43, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard dans la journée.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 13 h 13, à la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Consiglio Di Nino et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Gabrielle Bertrand, Pauline Browes, Ronald Duhamel, Beryl Gaffney, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Témoins: Du Ralliement national des métis: Yvon Dumont, porte-parole. De la Fédération des francophones hors Québec Inc.: Guy Matte, président; Aurèle Thériault, directeur général.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Yvon Dumont made an opening statement and answered questions.

Guy Matte made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

At 3:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Conformément à ses Ordres de renvoi datés du lundi 17 décembre 1990 et du mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus sur la modification de la Constitution du Canada (voir procès-verbal du mardi 5 février 1991, fascicule n° I).

Yvon Dumont fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Guy Matte fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

À 15 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

**EVIDENCE** 

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, April 18, 1991

• 0907

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Good morning. We will call to order this morning's meeting of the Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada.

Senator Beaudoin, I think you will agree that we have been waiting very anxiously for our next witness. Just before I ask you to introduce him, I will inform members—even though there is a notice in their offices to this effect, they may not have seen it—that for the convenience of certain travel arrangements of witnesses and members of the committee, we will be beginning our afternoon activities at 1 p.m. rather than 2 p.m. today, with the objective of concluding at 4 p.m.

Senator Beaudoin, would you be good enough to introduce and welcome our first witness of today?

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Co-Chairman.

We are very pleased to have with us today a very distinguished scholar, Professor Alan Cairns, professor of political science at the University of British Columbia. Professor Cairns is very well known, not only in Canada but in major universities around the world, in the United States and Europe. He has written extensively in the field of political science. He had the highest honour, the gold medal of political science, a silver jubilee medal, and the Molson prize of the Canada Council. So everybody in our country would agree that he is a scholar of the greatest standard.

• 0910

Nous sommes très heureux d'avoir parmi nous ce matin un professeur, un intellectuel, un écrivain et un conférencier de grande marque, dont la réputation a dépassé depuis longtemps les frontières de la Colombie-Britannique et du Canada. C'est avec plaisir que nous l'entendrons parler d'un sujet que vous connaissez, c'est-à-dire l'interaction entre la Charte canadienne des droits et libertés et la formule d'amendement, c'est-à-dire le fédéralisme.

À mon avis, il est le premier intellectuel au Canada à avoir écrit sur un sujet de la plus haute importance, à savoir qu'on interprète la formule d'amendement et le fédéralisme à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés. C'est là un concept nouveau au Canada. Personnellement, je pense qu'on devrait faire une distinction entre les deux. C'est la raison pour laquelle nous l'entendrons avec plaisir.

Professor Alan Cairns (Department of Political Science, University of British Columbia): Thank you, Senator Beaudoin and Mr. Edwards. I am very pleased to be here.

My apologies for not having a written paper, but I was informed of the committee's desire to have me come down only about ten days ago and I had been out of the country for two months. I simply did not have time. I understand,

[Traduction]

**TÉMOIGNAGES** 

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 18 avril 1991

Le coprésident (M. Edwards): Bonjour. Nous allons ouvrir cette séance du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

Sénateur Beaudoin, vous serez sans doute d'accord pour dire que nous attendions impatiemment la comparution de notre prochain témoin. Mais avant de vous demander de le présenter, je dois informer les membres du comité—qui ont reçu un avis à leur bureau, mais qui ne l'ont peut-être pas lu—que pour faciliter les déplacements des témoins et des membres du comité, notre séance de cette après-midi commencera à 13 heures plutôt qu'à 14 heures et elle se terminera à 16 heures.

Sénateur Beaudoin, auriez-vous l'amabilité de présenter notre premier témoin d'aujourd'hui?

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur le coprésident.

Nous avons le grand plaisir d'accueillir aujourd'hui un éminent universitaire, le professeur Alan Cairns, professeur de sciences politiques à l'Université de Colombie-Britannique. Le professeur Cairns est bien connu, non seulement au Canada, mais dans les grandes universités du monde entier, des États-Unis et de l'Europe. Il a publié de nombreux écrits dans le domaine des sciences politiques. Il a reçu les plus hauts honneurs, la médaille d'or des sciences politiques, une médaille d'argent et le prix Molson du Conseil des Arts du Canada. Par conséquent, tout le monde conviendra qu'il s'agit d'un professeur très éminent.

We are very pleased to welcome this morning a very distinguished professor, scholar, writer and speaker whose reputation has reached outside British Columbia and Canada. We shall be pleased to hear him on the subject of the interaction between the Charter of Rights and Freedoms and the amending formula or federalism.

He is the first Canadian scholar who wrote on a very important subject, that is to say the interpretation of the amending formula and federalism in the light of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. This is a new concept in Canada. Personally, I think that a distinction should be made between those two concepts. This is why we are very anxious to hear him.

M. Alan Cairns (professeur, Faculté de sciences politiques, Université de Colombie-Britannique): Merci, sénateur Beaudoin et M. Edwards. C'est avec plaisir que je suis venu ici.

Je m'excuse de ne pas avoir de mémoire écrit, mais c'est seulement il y a dix jours que j'ai appris que votre comité désirait me faire comparaître et je suis resté à l'étranger pendant deux mois. Je n'ai donc pas eu le temps de préparer

however, that some of you at least have looked at a recent paper of mine published in the Queen's Institute Annual State of the Federation. Although I will not entirely duplicate that argument today, nevertheless that argument will inform my presentation and I will play around with certain aspects that flow from it.

My purpose here is not to dwell on the specifics of a future process of constitutional amendment, but rather to try to identify certain real-world factors that impinge on the amending process and that, if not attended to, will produce unsatisfactory outcomes, blockage, frustration, or whatever.

My question then is to what we must be sensitive, aside from governments, which we take for granted as playing a key role in the amending process. This is not a trivial task. One could argue that the defeat of the Meech Lake process, from one perspective at least, could be explained as a result of the lack of understanding of the constitutional culture of Canada that had emerged from the Constitution Act, 1982—a lack of understanding in the minds of those who orchestrated Meech Lake and who finally found, as the process unfolded, that there were new constitutional players out there who did not accept the legitimacy of the way of handling Meech Lake via not just the amending process as written in the 1982 Constitution Act but also the informal political context in which it existed.

As a preliminary observation, I would draw to the committee's attention my belief that Canadians, both as citizens and as governments, are still digesting the addition of the Charter to the constitutional framework of this country. They are finding that it has a much more pervasive impact on aspects of our constitutional existence, which at the time of its injection we might have thought were discrete and separate from the Charter itself.

The Charter, in other words, is somewhat imperialistic. It impinges on other realms of constitutional endeavour and implicitly instructs governments to change their behaviour in those other realms.

Thus far, the digestion of the Charter has been somewhat uneven. I would argue that governments from some perspectives, at least those aspects of government that see their task as the management of federalism, have not been as successful in digesting the importance of the Charter as have the various citizen elites that are attached to specific Charter clauses. It was the fact, at least in the Meech Lake episode, that insensitivity of government to the profound impact of the Charter and to what I call these Charter Canadians led to the confrontation on which Meech Lake ultimately foundered.

• 0915

Another aside I would like to make, although I think we are simply still in the process of working out the significance of this, is the fact that the Charter has been unevenly digested or assimilated or positively responded to among what might be called the three national communities in Canada: the Quebec francophone community, the aboriginal peoples, and English-speaking Canada.

## [Translation]

de mémoire. Je crois toutefois que certains d'entre vous ont lu un de mes récents écrits publié dans le *Queen's Institute Annual State of the Federation*. Je ne répéterai pas les mêmes arguments aujourd'hui, mais j'y ferai quand même allusion et je mettrai l'accent sur certains aspects qui en découlent.

Je n'ai pas l'intention de m'étendre ici sur les particularités d'un futur processus de modification de la Constitution, mais plutôt d'essayer de mettre en lumière certaines réalités qui influent sur le processus d'amendement et qui, si l'on n'en tient pas compte, produiront des résultats insatisfaisants, une impasse et du mécontentement.

Il s'agit donc de voir quels sont les facteurs à considérer, à part les gouvernements que nous nous attendons à voir jouer un rôle clé dans le processus de modification. Ce n'est pas une tâche facile. L'échec du lac Meech pourrait s'expliquer, dans une certaine mesure, par un manque de compréhension de la culture constitutionnelle résultant de la Loi constitutionnelle de 1982, un manque de compréhension de la part des artisans de l'Accord du lac Meech qui ont finalement pris conscience de nouveaux intervenants constitutionnels qui n'acceptaient pas la légitimité de la démarche suivie au lac Meech, non seulement en ce qui concerne le processus d'amendement prévu dans la Loi constitutionnelle de 1982, mais également le contexte politique dans lequel les choses se sont déroulées.

Je voudrais d'abord signaler au comité qu'à mon avis, les Canadiens, tant les citoyens que le gouvernement, n'ont pas encore fini de digérer la Charte qui a été ajoutée à la Constitution de notre pays. Ils s'aperçoivent que cela a des répercussions beaucoup plus profondes sur certains aspects de notre Constitution alors que nous nous attendions, lors de l'addition de la Charte, à ce que ses effets restent discrets et séparés de la Charte comme telle.

Autrement dit, la Charte a un certain caractère impérialiste. Elle se répercute sur d'autres domaines constitutionnels et oblige, implicitement, les gouvernements à changer leur comportement dans les domaines en question.

Jusqu'ici, la Charte a été plus ou moins bien digérée. À certains égards, du moins en ce qui concerne la gestion du fédéralisme, les gouvernements n'ont pas aussi bien réussi à comprendre l'importance de la Charte que certains groupes de citoyens désignés dans certains articles de la Charte. Lors de l'épisode du lac Meech, c'est parce que le gouvernement n'a pas su tenir compte des répercussions profondes de la Charte et des Canadiens visés par la Charte que cet affrontement a eu lieu.

Je voudrais également souligner, même si je crois que nous n'en n'avons pas encore compris toutes les conséquences, que ce que l'on pourrait appeler les trois communautés nationales du Canada, la communauté francophone du Québec, les peuples autochtones et le Canada anglophone, n'ont pas tous digéré la Charte de la même façon ou n'y ont pas réagi de façon positive.

Without dwelling for the purposes of this talk on the importance of my point, my point simply would be that the Charter constituency is much more intensively developed and much more vigorous in English-speaking Canada than it is in francophone Quebec and clearly more than it is among the aboriginal peoples, who as a result of section 25 have their treaty and aboriginal rights exempted, as you know, from the application of the Charter. So in thinking of an amending formula, we are digesting this new and complex role for the Charter which transforms our constitutional culture.

Simultaneously, we are grappling with the fact that we are in the process of becoming a new people in this country. We are 'now not only officially and constitutionally but demographically and realistically a multiracial and multicultural community. The transformation that ethnic immigration is making, especially to the three great metropolitan centres of Montreal and Toronto and Vancouver, is truly breathtaking. This has a major impact on how we come to think of ourselves as a people, how the Charter relates to this much more heterogeneous Canadian society and therefore to the way Canadians relate to the constitutional order. Both of these large transformations therefore, the impact of the Charter and the changing nature of Canadian society, affect the amending process because the amending process is the instrument we employ to define and to redefine ourselves.

Let me turn now to the amending process and distinguish between the legal requirements, or the formalities of the amending formula as we might describe them, contained in the Constitution Act of 1982 and the larger political process that surrounds the legal formula and informs it, that dictates the role of the public, large or small, influential or insignificant, in the way the formula actually works out in practice.

Another way of putting this is to say that we should think of the amending process, writ large, as containing both law and custom. With respect to custom, the reality is of course that we lack agreement on what the custom should be, on what the norms should be and what the conventions should be that we apply to the legal structure of the amending formula as we bring it into operation. The reason for this, I suppose, is the self-evident one that the new amending formula in legal terms is quite recent, only since 1982, and Meech Lake indicated passionate disagreement about how it was to be worked.

It may be worth noting that this kind of disagreement, or how our custom and law should interact in the amending formula, is not new. It does not apply just to Meech Lake nor to our present situation. It applied to the 1980–81 threatened unilateralism of the then federal government under Prime Minister Trudeau. The issue was a combination of what was the law and what was the custom in terms of the necessary degree of provincial consent before such a request should be transmitted to Westminster, a conflict that the Supreme Court had to decide on in terms of the relationship between these legalities and the normative conceptions that should or should not inform them.

[Traduction]

Je dirai simplement que les groupes visés par la Charte sont beaucoup plus développés et beaucoup plus énergiques dans le Canada anglophone qu'au Québec francophone et certainement davantage que chez les autochtones dont les droits issus de traités et les droits ancestraux sont exclus de l'application de la Charte en vertu de l'article 25, comme vous le savez. Par conséquent, pour élaborer une formule d'amendement, il faut tenir compte de ce rôle nouveau et complexe de la Charte qui transforme notre culture constitutionnelle.

En même temps, nous nous rendons compte que le Canada est en train d'évoluer. Tant sur le plan officiel et constitutionnel que démographique, nous sommes maintenant communauté multiraciale et multiculturelle. La transformation qu'entraîne l'immigration ethnique, surtout dans les trois grandes métropoles, Montréal, Toronto et Vancouver, est absolument sidérante. Elle influe, dans une large mesure, sur la façon dont nous nous voyons, sur les rapports entre la Charte et cette société canadienne beaucoup plus hétérogène et, partant, sur la façon dont les Canadiens considèrent l'ordre constitutionnel. Ces deux profondes transformations, soit les répercussions de la Charte et l'évolution de la société canadienne, se répercutent sur le processus de modification, étant donné que ce processus est l'instrument dont nous nous servons pour nous définir et nous redéfinir.

Je voudrais passer maintenant au processus de modification et établir une distinction entre les exigences juridiques ou, si vous voulez, les formalités relatives à la formule d'amendement prévue dans la Loi constitutionnelle de 1982, et le processus politique plus général qui entoure la formule juridique et qui l'éclaire et qui détermine le rôle plus ou moins important et plus ou moins influent que le public peut jouer dans l'application de la formule.

Ou encore, il faudrait considérer que le processus de modification s'appuie à la fois sur les lois et sur les coutumes. Nous ne sommes pas d'accord quant aux coutumes, aux normes et aux conventions qui devraient s'appliquer à la structure juridique de la formule de modification. C'est sans doute pour la raison évidente que la nouvelle formule d'amendement est assez récente puisqu'elle ne date que de 1982 et que le lac Meech a révélé un profond désaccord quant à la façon dont elle devait être appliquée.

Signalons que ce désaccord quant à la façon dont nos coutumes et nos lois doivent se rejoindre dans la formule d'amendement n'a rien de nouveau. Il ne se rapporte pas uniquement à l'Accord du lac Meech ou à la situation actuelle. Ce désaccord régnait également en 1980-1981, à l'égard de l'unilatéralisme du gouvernement Trudeau. Le litige portait sur l'agrément qu'il fallait obtenir des provinces, en vertu des lois et des coutumes, pour qu'une demande puisse être transmise à Westminster. La Cour suprême a d'ailleurs dû se prononcer sur les rapports entre les dispositions juridiques et les conventions dont il fallait ou non tenir compte.

At present, in terms of law and custom, it seems to me we have two basic process disagreements. The first process disagreement, to which I will only draw your attention, not to inform you but simply to remind you and on which I do not wish to dwell, is the position of Mr. Bourassa and Mr. Rémillard, who have publicly indicated and indeed insisted that they will only negotiate one on one with Ottawa. Unquestionably, this is a fundamental disagreement about the amending process. It clearly flies in the face of the overt requirements and the assumptions that lie behind them in the Constitution Act, 1982.

• 0920

The Bourassa-Rémillard position presupposes that Canada is made up of two national actors and that the federal government can speak for the second actor, the second actor being variously defined as the rest of Canada or English-speaking Canada outside Quebec. As I have said, this clashes with the legal requirements that do not visualize such a possibility. Some time down the road, we may have to try to work out how we respond to this Quebec bargaining stratagem and the amending formula we have in the 1982 Constitution.

The second disagreement that is more relevant to my presentation is the disagreement between what I have called on other occasions two competing views of the Constitution, which I have respectively labelled the government's Constitution and the citizens' Constitution. These two views of the Constitution derive respectively from federalism, the govenment's Constitution, and, secondly, the Charter, the citizens' Constitution. These two views can also be portrayed as a clash between a historical traditional view, again, the government's Constitution, i.e., they are the key actors within it and they should therefore be the key actors in transforming it... Its contents are much more central to their purposes and their existence than to any other component of Canadian society. There is that view on the one hand, versus an emerging rival view on the other hand that derives from the Charter and the participant impulse this gives to many Canadians, especially those elites of the various groups that are linked to particular Charter clauses.

It may be useful, very briefly, cryptically, to look at the origin of what I think we can see as some kind of contradiction. The conflict goes back to the origin of and the support for the 1982 amending formula, which was devised by what has variously been called the gang of eight or the group of eight, who put it together in a context that was insensitive—it is not quite clear whether we should say that—or at least indifferent to what was happening in the other arena, the parliamentary arena, particularly driven by Mr. Trudeau and his conception of the direction of constitutional change, which included the Charter. The amending formula, for which Alberta played the leading role, was clearly thought of as a government formula. It was also thought of as a government formula especially sympathetic to certain principles that allegedly constituted our federal system.

[Translation]

À l'heure actuelle, en ce qui concerne la loi et les coutumes, je pense qu'il existe actuellement deux façons de voir opposées. La première, sur laquelle j'attire seulement votre attention sans aucun désir de m'y attarder, est la position de M. Bourassa et de M. Rémillard qui ont déclaré publiquement, en insistant bien, qu'ils négocieraient seulement avec Ottawa sur une base bilatérale. Cela reflète un désaccord fondamental sur le processus de modification. C'est tout à fait contraire aux exigences de la Loi constitutionnelle de 1982 et aux hypothèses qui en découlent.

La position Bourassa-Rémillard part du principe que le Canada est constitué de deux intervenants nationaux et que le gouvernement national peut parler au nom du deuxième intervenant, lequel peut être défini comme le reste du Canada ou le Canada anglophone à l'extérieur du Québec. Comme je l'ai dit, c'est là une position contraire aux exigences juridiques qui n'envisagent pas cette possibilité. D'ici un certain temps, nous devrons peut-être essayer de voir comment nous pouvons répondre à ce stratagème du Québec et appliquer la formule d'amendement que nous avons dans la Constitution de 1982.

Le deuxième sujet de désaccord, qui se rapporte davantage à mon propos, est relié à deux conceptions différentes de la Constitution que j'ai baptisées respectivement la Constitution du gouvernement et la Constitution des citoyens. Ces deux conceptions de la Constitution découlent respectivement du fédéralisme, dans le cas de la Constitution du gouvernement et de la Charte, dans le cas de la Constitution des citoyens. Ou encore, nous pourrions parler d'une incompatibilité entre la conception historique traditionnelle de la Constitution du gouvernement selon laquelle celui-ci est le principal intervenant et c'est donc à lui qu'il incombe de transformer la Constitution... Sa teneur se rapporte bien davantage aux objectifs et à l'existence du gouvernement qu'à celle des autres éléments de la société canadienne. L'autre conception découle de la Charte et incite de nombreux canadiens à vouloir participer et c'est surtout vrai pour les élites des divers groupes visés par certains articles de la Charte.

Il serait utile d'examiner très brièvement, dans les grandes lignes, les origines de ce qui nous apparaît comme une contradiction. Le conflit remonte à l'élaboration de la formule de modification de 1982 qui a été concoctée par ce que l'on a appelé la Bande des huit qui l'a mise au point sans vraiment tenir compte de ce qui se passait sur l'autre scène, la scène parlementaire, sous l'impulsion de M. Trudeau qui estimait que les modifications constitutionnelles comprenaient la Charte. De toute évidence, on considérait que la formule d'amendement, dans laquelle l'Alberta a joué le principal rôle, émanait du gouvernement. On pensait également qu'elle souscrivait particulièrement à certains principes sur lesquels notre système fédéral était censé se baser.

On the other hand, the Charter emerged in the other arena. It emerged and was strengthened and firmed up in the parliamentary arena, as the federal government came to see that it had a very passionate constituency behind this new constitutional orientation it was striving to have in the Constitution. The many citizens' groups that appeared before that joint parliamentary committee in 1981–82, I think historians would agree, pushed the federal government toward a tougher Charter, one less sympathetic to federalism and provincial governments than had been in the mind of the federal government when the first proposals were made after the breakdown of the September 1980 conference of first ministers, at which time the federal government was still much informed in its thinking by the background of the inter-ministerial conferences in the summer of 1980.

The first version was much more sympathetic to federalism than the final version, which was much more sympathetic to various groups, ethnic Canadians, the disabled, women and so on, which induced the federal government to go in the direction it wished to go, in any event, and facilitated them obtaining the support of many Canadians should they have to go unilaterally to Westminster.

These therefore developed in separate arenas. The Charter was developed in the public arena, informed by citizen participation and input, and the amending formula was developed in the closed arena of eight provincial governments that opposed the federal government, New Brunswick and Ontario. Initially, the co-existence of these two instruments was seen as acceptable. It was identified as a workable political compromise. It was not initially viewed as a serious contradiction that had to be resolved or managed. I think very few people at the time realized the potential gravity of the conflict that might develop between the Charter and the amending formula down the road, the kind of conflict that we saw in Meech Lake.

• 0925

I have to go back a little bit and point out that there were many, many reasons that governments then and governments still see themselves as playing a key role, indeed the lead if not the dominant role in the amending formula.

Historically in Canada, the debate about bringing the Constitution home had been almost exclusively a debate about the relative roles of the three orders of governments: British, the federal government, and the provincial government. The long debate finally leading up to patriation, to repeat, was not a debate about how citizens might participate in the amending process, but about how power should be distributed among Canadian governments when we remove the role of the British government in that process.

The rationale for thinking of the amending formula this way was that we also tended to think, and this this was pre-Charter days, that the fundamental kind of amendments with respect to which we had to devise a process were

[Traduction]

D'un autre côté, la Charte a été élaborée dans l'autre tribune. Elle a été consolidée sur la scène parlementaire lorsque le gouvernement fédéral s'est rendu compte que la nouvelle orientation qu'il s'efforçait de donner à la Constitution obtenait un appui énergique de la part du public. Les nombreux groupes de citoyens qui ont comparu devant le Comité mixte parlementaire en 1981-1982 ont poussé le gouvernement fédéral à adopter une charte plus rigoureuse et moins sympathique au fédéralisme et aux gouvernements provinciaux que le gouvernement fédéral ne l'envisageait lorsqu'il a formulé ses premières propositions après l'échec de la Conférence des premiers ministres de septembre 1980, les historiens en conviendront certainement. À l'époque, le gouvernement fédéral était encore sous l'influence du contexte dans lequel s'étaient déroulées les conférences interministérielles de l'été 1980.

La première version était beaucoup plus sympathique au fédéralisme que la version finale, qui était nettement plus en faveur de divers groupes, que ce soient les groupes ethniques, les handicapés, les femmes et les autres, qui a amené le gouvernement fédéral à se diriger dans la voie qu'il souhaitait, de toutes les façons, et qui lui aurait permis d'obtenir l'appui de nombreux canadiens s'il avait dû s'adresser, unilatéralement, à Westminster.

Les deux documents ont donc été élaborés dans des tribunes différentes. La Charte a été mise au point sur la scène publique, avec la participation des citoyens, tandis que la formule d'amendement a été concoctée, à huis clos, par huit gouvernements provinciaux qui s'opposaient au gouvernement fédéral, au Nouveau-Brunswick et à l'Ontario. Au départ, la coexistence de ces deux instruments paraissait acceptable. On considérait qu'il s'agissait là d'un compromis politique possible. On y avait pas vu au départ une grave contradiction à résoudre ou régler absolument. Très peu avaient alors compris combien la Charte et la formule d'amendement risquaient un jour de s'opposer, comme se fut le cas à l'occasion du lac Meech.

Il faut que je revienne un peu en arrière pour signaler qu'il y a énormément de raisons pour lesquelles les gouvernements, alors et aujourd'hui, estiment jouer un rôle clé, en fait le rôle principal sinon un rôle dominant dans la formule d'amendement.

Traditionnellement au Canada, le débat sur le rapatriement de la Constitution porte exclusivement sur les rôles relatifs des trois ordres de gouvernement: le gouvernement britannique, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Je répète que le long débat qui a finalement mené au rapatriement ne portait pas sur la façon dont les citoyens pourraient participer au processus d'amendement mais sur la façon dont les pouvoirs devaient être répartis entre les différents ordres de gouvernements canadiens lorsque le gouvernement britannique n'aurait plus de rôle à jouer lui-même.

Si l'on avait envisagé la formule d'amendement de cette façon, c'est parce que l'on avait également tendance à penser, et ceci se passait avant la Charte, que le genre d'amendements fondamentaux pour lesquels il nous fallait

amendments pertaining to federalism, and federalism was thought at that time and still to a very large extent as a constitutional pillar which was of fundamental concern to governments and for which therefore they should be the key actors.

In sum then, the history of the Canadian discussion of the amending formula up until the seventies was a debate among governments about the role of governments. I think it is not unreasonable to say that this has ill–prepared us for a discussion of the role of citizens and private groups that came to be part of the discussion after we began to imbibe the consciousness of the significance of the Charter.

Governments have obvious interests. They have proprietary attitudes toward constitutional clauses that are relevant to their existence and goals. Provincial governments clearly feel that section 92 of the Constitution is of tremendous importance to their capacity to provide services and apply policies to their peoples.

Also, of course, governments have the legitimacy that comes from expertise. Compared to citizens, compared even to the well-organized groups that often appear before parliamentary committees, governments are endowed with a tremendous differential access to bureaucratic expertise from which a certain amount of legitimacy obviously flows.

Legitimacy also does and should come from the fact that the governments were talking about our elected governments and therefore legitimacy flows from their linkage with the electorate and the periodic requirement that they renew that linkage in a competitive situation.

However, the reality is that governments are no longer the sole inhabitants of the constitutional playing field. Why? Well, those of you who have read the article to which Senator Beaudoin referred will know that my argument in this area is that their lack of sole possession or occupation of the playing field comes from the fundamental impact of the Charter and aboriginal constitutional clauses on the self-conception of many Canadians who have now come to say that that constitution in some important sense is theirs, or at least that parts of it are theirs.

The Charter and the aboriginal constitutional clauses have generated new constitutional actors. These new constitutional actors often have particular identifications and strong affinities for particular Charter clauses. The women's groups, for example, feel, and you pick this up in their presentations again and again, that section 28 is something that is specifically theirs, something that they won, something that they fought for, and something that they do not wish to have tampered with by political decision—makers when their voice is not heard. Ethnic groups clearly feel the same way about section 27. That refers to the multicultural heritage of Canadians.

# [Translation]

trouver un processus étaient des amendements touchant le fédéralisme et qu'on pensait alors, comme on le pense encore dans une large mesure, que le fédéralisme est un pilier constitutionnel fondamental pour les gouvernements qui doivent donc être les principaux acteurs.

Bref, le débat sur la formule d'amendement, jusqu'aux années 70, a toujours été mené par les gouvernements au sujet de leur rôle respectif. Je ne pense pas qu'il soit déraisonnable de dire que cela nous a mal préparés à discuter du rôle des citoyens et des groupes de particuliers qui ont pris part à la discussion après que nous eûmes commencé à prendre conscience de l'importance de la Charte.

Les gouvernements ont des intérêts évidents. Ils veulent continuer de s'approprier les articles de la Constitution portant sur leur existence et leurs objectifs. Il ne fait aucun doute que les gouvernements provinciaux estiment que l'article 92 de la Constitution est capital pour eux s'ils veulent fournir les services et mettre certaines politiques en oeuvre dans leurs domaines de compétence.

D'autre part, bien sûr, les gouvernements ont la légitimité qui vient de la compétence. Comparés aux citoyens, comparés même aux groupes bien organisés qui viennent souvent témoigner devant les comités parlementaires, les gouvernements sont extrêmement différents en ce qu'ils ont accès aux compétences de l'administration d'où découle évidemment un bonne dose de légitimité.

La légitimité vient et doit venir aussi du fait que les gouvernements parlaient de nos gouvernements élus et tirent donc leur légitimité de leur électorat et du fait qu'ils doivent périodiquement disputer des élections.

Toutefois, le fait est que les gouvernements ne sont plus les seuls joueurs sur le terrain constitutionnel. Pourquoi? Ma foi, ceux d'entre vous qui ont lu l'article auquel faisait allusion le sénateur Beaudoin savent que je prétends à ce sujet que s'ils ne sont plus les seuls propriétaires ou les seuls occupants de ce terrain, c'est parce que la Charte et les articles de la Constitution touchant les autochtones ont totalement changé l'idée que se font d'eux-mêmes beaucoup de Canadiens qui en sont venus à dire que, dans une large mesure, cette Constitution leur appartient ou que du moins certains éléments de la Constitution leur appartiennent.

La Charte et les articles de la Constitution touchant les autochtones ont fait surgir de nouveaux intervenants constitutionnels. Ceux-ci s'approprient souvent certains articles de la Charte qu'ils estiment s'adresser directement à eux. Les groupes féminins, par exemple, considèrent, et cela est confirmé dans la plupart de leurs interventions, que l'article 28 leur revient spécifiquement, leur appartient, qu'elles se sont battues pour l'obtenir et qu'il n'est pas question que les décideurs politiques tentent de passer outre quand elles n'ont pas voix au chapitre. Les groupes ethniques ont exactement le même sentiment à propos de l'article 27. Celui-ci porte sur le patrimoine multiculturel des Canadiens.

Official language minorities identify section 23 as the constitutional clause of major concern to them. Various equality groups are likely to single out section 15 as the clause that as a minimum whose protection and desirably the enhancement of which they would like to see take place.

• 0930

In addition to this, nearly all of these organized constituencies—and I underline the fact that they are organized—in general couple their strong identification with a particular clause with a positive orientation to the Charter as a whole as an instrument they feel has given them a status and recognition in the constitutional order that they previously lacked. This is coupled in addition, of course, with the positive attitude of the many civil liberties organizations and associations throughout the country to the Charter as a whole.

These Charter constituencies, as I sometimes call them, are supplemented by the aboriginal people who now have, as a result of the Constitution Act, 1982, a number of clauses of particular concern to them. In addition to that, of course, they have ambitions to get their rights spelled out much more clearly and categorically in the Constitution than is now the case.

In general, then, these constitutional changes put together I think have changed the public vision of what the Constitution is all about. It is no longer that arid, dull document, incomprehensible to the public, that we used to have to explain to our students in Political Science 200 twenty or thirty years ago when we described it as dull legal language, not inciting the passion of the listener. That is no longer the case.

The Constitution now speaks directly to citizens. It pulls them into the constitutional order. I would go so far as to argue that we now have to think of citizenship as a constitutional category in the same way we think of courts, legislatures, executives, and the administration. Therefore, when we think of the institutions of government, we should no longer think just of the institutions of the superstructure or the infrastructure, but we should include the citizenry as a constitutional category with constitutional roles. This, it seems to me, is what we are now trying to figure out or it is one of the things we are now trying to figures out. What are the constitutional roles of the citizenry in this new Charter and aboriginal-influenced constitutional order?

Let me return now to the Charter. Its emergence coincided with profound social change. Many groups, as I argued in the paper some of you have seen, came out of the closet and went straight into the Constitution. We can speak of many Canadians—the women's movement, aboriginal Canadians, various equality groups, ethnic groups, and so on—as having constitutional identities, as thinking of themselves as being constitutional stakeholders. It logically follows, therefore, that they have come to see themselves as participants in the evolution of the Constitution.

[Traduction]

Les minorités anglophone et francophone déclarent que l'article 23 est capital pour elles. Divers groupes prônant l'égalité considèrent vraisemblablement que l'article 15 est un minimum et qu'ils voudraient le voir renforcé.

D'autre part, pratiquement tous ces groupes organisés et je souligne le fait qu'ils sont organisés—voient aussi de façon générale la Charte dans son ensemble comme quelque chose de positif, comme un instrument qui leur donne un statut et qui leur permet d'être reconnus dans l'ordre constitutionnel comme ils ne l'étaient pas auparavant. On sait d'autre part que les très nombreux groupes et associations de défense des libértés civiques voient également de façon très positive la Charte dans son ensemble.

A cette clientèle de la Charte, comme je l'appelle parfois, s'ajoutent les peuples autochtones qui ont maintenant, dans la Loi constitutionnelle de 1982, un certain nombre d'articles qui les concernent particulièrement. En outre, ils ont certes l'ambition d'obtenir que leurs droits soient explicités beaucoup plus clairement et catégoriquement qu'aujourd'hui dans la Constitution.

De façon générale, donc, ces modifications à la Constitution prises dans leur ensemble ont changé la façon dont nous percevons la Constitution. Il ne s'agit plus d'un document aride, ennuyeux, et incompréhensible au commun des mortels qui nous fallait expliquer à nos étudiants de Sciences politiques il y a 20 ou 30 ans en leur disant qu'il s'agissait d'un texte juridique qui n'avait rien de passionant. Ce n'est plus le cas.

Aujoud'hui, la Constitution s'adresse directement aux citoyens. Elle les attire dans l'orbite constitutionnelle. J'irais jusqu'à dire que nous devons maintenant considérer les citoyens comme une catégorie constitutionnelle au même titre que les tribunaux, les pouvoirs législatifs, les pouvoirs exécutifs et l'administration. Aussi, lorsque nous considérons les institutions officielles, il ne faut plus simplement considérer les institutions de la superstructure ou de l'infrastructure, mais également les citoyens qui représentent maintenant une catégorie constitutionnelle qui a un rôle constitutionnel. Je crois que c'est ce que nous essayons de faire ou que c'est du moins une des choses que nous essayons de faire. Quels sont les rôles constitutionnels des citoyens dans cette nouvelles Charte et dans ce nouvel ordre constitutionnel dans lequel les autochtones jouent maintenant un rôle?

Permettez-moi de revenir maintenant à la Charte. Elle est née en effet alors que notre société était en pleine transformation. De nombreux groupes, comme je l'indiquait dans le document que certain d'entre vous ont vu, sont tout d'un coup sortis de l'ombre pour trouver immédiatement place dans la Constitution. Pensons au mouvement des femmes, aux Canadiens autochtones, à divers groupes prônant l'égalité, aux groupes ethniques, etc.—qui ont maintenant une identité constitutionnelle et qui se considèrent comme dépositaires d'enjeux constitutionnels. Il s'ensuit logiquement qu'ils en sont arrivés à se considérer comme des participants dans l'évolution de la Constitution.

Let me descibe some characteristics of these new players. First, they are new at the game. They are learning how to play it and they have been given little education in how to play their roles. Second, on the whole they represent particularistic interests and they seem, if their words are a true indication of their feelings, to have little concern for the larger constitutional order. Perhaps that should be rephrased. I am not saying they have little concern for it, but their obsessive focus is on a particular component of the constitutional order of direct emotional significance to them. They assume, in other words, I think implicitly, that it is up to someone else to take care of the whole.

Third, the language they employ is a very interesting language. It is a language of identity, of status, and of recognition. Running through our constitutional discourse now, we constantly encounter such concepts as shame, honour, dishonour, being left out, excluded, not counted, being stigmatized, etc. This is a new language. It is a language, to repeat, of status and identity.

The fourth point about these new players is that they can be described as either anti-territorial or non-territorial, with the exception of course of some aboriginal groups who live in compact communities and have ambitions for self-government. Therefore, the language of federalism is of relatively little concern to them. On the whole, the language of rights that those identified with the Charter employ is a pan-Canadian language. Therefore, we have not just new players, but we have new players that bring a competing vision of what the Constitution and the country is all about to their constitutional discourse.

• 0935

Fifth, they tend to distrust representatives who are unlike themselves. You have probably heard this ad nauseam, but we need to dwell on the fact that the phrase "eleven able-bodied white males" became a term of abuse. Why had it become a term of abuse? That phrase would have been accepted as simply normal straight description 25 or 30 years ago. By now, in the late 1980s, this had become a way of saying the process is illegitimate because that was the composition of the alleged decision—making group. These spokespersons for these interests I think participate in a kind of culture of suspicion. Elsewhere I have described them as constitutional minoritarians.

Six, they are not going to go away. There is a whole variety of supports out there in the larger Canadian and global community which means that these are going to be persistent tendencies in our constitutional existence for any future that we care to visualize. They do not, in other words, represent ephemeral developments or simply faddish occurrences. I think they are going to be enduring presences.

My final point on this aspect is that the Charter has become a potent constitutional symbol in much of Canada. This was underlined by many of the Meech Lake committees, particularly the New Brunswick select committee and the Manitoba task force. [Translation]

J'aimerais maintenant décrire certaines des caractéristiques de ces nouveaux intervenants. Tout d'abord, ils sont nouveaux. Ils apprennent comment jouer le jeu sans qu'on les aient vraiment informés sur la façon de jouer leur rôle. Deuxièmement, dans l'ensemble, ils représentent des intérêts pluralistes et semblent, si leurs propos reflètent bien leurs sentiments, peu s'inquiêter de l'ordre constitutionnel général. Peut-être devrais-je reformuler cela. Je ne veux pas dire qu'ils ne s'en inquiètent pas mais que leur point de concentration est un élément particulier de l'ordre constitution nel qui a une importance sentimentale directe pour eux. Autrement dit, ils partent implicitement du principe, du moins je le crois, que c'est à quelqu'un d'autre de s'occuper du reste.

Troisièmement, il utilisent un langage très intéressant. Ils parlent d'identité, de statut et de reconnaissance. Dans le discours constitutionnel moderne, on revient constamment sur des concepts tels que la honte, l'honneur, le déshonneur, le fait d'être laissés pour compte, exclus, déshumanisés, etc. C'est une langue nouvelle, c'est une langue de statut et d'identité.

Le quatrième point au sujet de ces nouveaux intervenants est qu'on peut les qualifier soit d'antiterritoriaux soit de non territoriaux, à l'exception bien sûr de certains groupes autochtones qui vivent en collectivités compactes et ont des ambitions d'autonomie politique. Aussi, le langage du fédéralisme leur importe relativement peu. Dans l'ensemble, le langage des droits qu'utilisent ceux qui se sentent visés par la Charte est un langage pan-canadien. Nous n'avons donc pas seulement de nouveaux intervenants mais nous avons des intervenants qui n'ont pas le même point de vue sur la Constitution et sur le pays.

Cinquièmement, ils ont tendance à se méfier des représentants qui sont différents d'eux. Vous l'avez probablement souvent entendu dire mais il est bon d'insister sur le fait que l'expression «onze hommes blancs non handicapés» est devenue une insulte. Pourquoi? Cette expression a simplement été acceptée comme une description tout à fait normale il y a 25 ou 30 ans. Aujourd'hui, à la fin des années 80, cela signifiait que le processus était illégitime parce que le groupe qui aurait pris la décision était ainsi composé. Ces porte-parole d'intérêts particuliers me semblent participer à une sorte de culture de la méfiance. Je les ai ailleurs qualifiés de minoritaires constitutionnels.

Sixièmement, ils trouveront de l'appui de toutes parts au Canada et ailleurs, ce qui signifie que ce sont des tendances qui vont persister dans notre histoire constitutionnelle. Autrement dit, il ne s'agit pas d'événements éphémères ou de mode. Ce sont des présences durables.

La dernière chose que je voulais dire à ce sujet est que la Charte est devenue un symbole constitutionnel puissant dans une grande partie du Canada. Cela a été souligné par beaucoup des comités sur le lac Meech, et en particulier par le comité spécial du Nouveau-Brunswick et par le groupe de travail du Manitoba.

I will try to wind up relatively quickly, co-chairmen. What is the relevance of the preceding for the process of constitutional reform? First, absolute government control of the total process of the kind attempted in Meech Lake is no longer acceptable. This is not as devastating a conclusion as we might think. When we think of the constitutional process we should break it down, as I understand some of your previous witnesses have indicated, into at least three broad categories, the first being public discussion, the second being negotiation and the third being ratification.

What we have to do is to work out a division of labour between governments and publics with respect to these three roles. Clearly, they will have relatively different inputs, depending on which of the three roles we are deciding on.

Second, there must be significant time and occasion for public input. This is most obvious at the discussion stage but I think down the road—whether in this round of constitutional change we will have to work it out I do not know—we will have to work it out at the ratification stage as well via referenda.

Third, federalism and territory must be only one set of factors represented in the process. The process should also be sensitive to the Charter and to aboriginal concerns.

Finally, even outside of government, input from Charter and aboriginal activists needs to be supplemented. By that I mean to say we have not gone sufficiently far in incorporating Canadians into whatever public roles are to be played in the amending formula. If we confine it to those groups which are catalysed into constitutional activity primarily by the Charter and by the aboriginal constitutional clauses, they will not represent all of the many ways that Canadians think of themselves and all of the many identities that they bring to their existence as Canadian citizens.

To make simply an elementary observation on this point, labour and business are not really brought significantly into the process by the Charter and aboriginal constitutional clauses. We have to go beyond the Charter and aboriginal concerns in thinking about the interests that have to be brought to bear on the decision making process.

I would like, if I have one more minute, to make, I suppose the lawyers would call it, a couple of *obiter dicta*, and that is to draw to the committee's attention what I am sure they know but which it is very difficult to come to grips with, the fact that we are playing two constitutional games at the same time.

#### • 0940

First of all, and the one most obvious to this committee and most germane to its purposes and that drives it to find an amending process compatible with the outcome they seek, is a save-the-country game: to find a way of reconciling

# [Traduction]

J'essaierai maintenant de conclure assez vite. Que signifie ce qui précède pour le processus de réforme constitutionnelle? Premièrement, le contrôle absolu du gouvernement sur l'ensemble du processus, comme on a tenté de le faire pour le lac Meech n'est plus acceptable. Ce n'est pas une conclusion aussi dramatique qu'on peut le penser. Il faut en effet séparer le processus constitutionnel, comme d'autres témoins vous l'ont déjà suggéré, en un minimum de trois grandes catégories, la première étant le débat public, la deuxième les négociations et la troisième la ratification.

Il nous faut ainsi diviser la tâche entre les gouvernements et le public en tenant compte de ces trois rôles. Certes, selon les rôles envisagés, la participation variera sensiblement.

Deuxièmement, il faut prévoir beaucoup de temps et d'occasions pour la participation du public. C'est particulièrement évident à l'étape de la discussion mais je crois que par la suite—bien que je ne sache pas si la question devrait être réglée à l'occasion de cette réforme constitutionnelle—nous devrons également l'envisager à l'étape de la ratification de même que par voie de référendum.

Troisièmement, le fédéralisme et le territoire ne doivent être qu'un des facteurs représentés dans ce processus. Celui-ci doit en effet refléter les éléments contenus dans la Charte et les préoccupations autochtones.

Enfin, même en dehors du gouvernement, la participation des militants autochtones ou issus de la Charte n'est pas suffisante. Je veux dire par là que nous n'avons pas été suffisamment loin dans la formule d'amendement pour permettre aux Canadiens de jouer les rôles publics que l'on devra assumer. Si nous nous limitons aux groupes qui ont acquis leur légitimité constitutionnelle grâce à la Charte et aux articles de la Constitution touchant les autochtones, cela ne représentera pas tous les points de vue différents qu'ont les Canadiens et toutes les caractéristiques qui font d'eux ce qu'ils sont.

Je me contenterai d'une observation assez élémentaire à ce sujet à savoir que la Charte et les articles de la Constitution touchant les autochtones ne font pas intervenir précisément les travailleurs et les entreprises dans le processus. Il faut donc dépasser la Charte et les articles concernant les autochtones quand on considère l'ensemble des intérêts à envisager dans le processus décisionnel.

Si vous me donnez encore une minute, j'aimerais terminer par une ou deux observations incidentes, comme disent les avocats, et attirer l'attention du comité sur quelque chose qu'il sait certainement mais qu'il est très difficile de réaliser, à savoir que nous sommes en train de jouer deux parties constitutionnelles en même temps.

Tout d'abord, et c'est la partie qui est la plus évidente pour le comité et qui correspond le mieux à son objet et qui doit l'amener à trouver un processus d'amendement compatible avec le résultat visé. Cette partie consiste à sauver

Quebec primarily, but the other regional and aboriginal interests specifically, to a continuing constitutional order recognizably similar to the one we now possess, one in which all the present actors still are here, with their status, of course, somewhat readjusted.

That is the one game. The other game, however, is a break-up-the-country game. This is brutally clear with respect to Quebec. We have been informed that a referendum will be held in Quebec by the end of 1992 that will ask one of two possible variants of a question, one of which would be do the citizens of Quebec accept the constitutional package that has been worked out between the Quebec government and the other actors in the Canadian constitutional process so that Quebec can continue to be a member of the Canadian constitutional order? However, failing that agreement being struck among governments, we have been told that the people of Quebec will be confronted with a referendum question that will in some way—the wording of it is not yet known—ask them to consider the desirability of becoming an independent people.

So Quebec is clearly simultaneously playing both constitutional games. Quebec is playing let us see what can be gained by continuing membership in the Canadian federal system, but simultaneously saying we have a back-up option; that is, if the attempted rapprochement with our concerns does not succeed, we will consider this other outcome. As you know, I happened to be out of the country when the report came out and I have not read it, but the Bélanger-Campeau commission was very much driven by this alternative conception, and one of the two main political parties in Quebec also has that as its constitutional ambition.

Now, it is relatively easy structurally for Quebec to play both of these constitutional games at the same time, because the same actor plays both games. The Quebec government can play the within-federalism game, and if it comes to that, it can play the exit-from-federalism game.

The issue, however, is much more complicated for the rest of the country. How can the rest of Canada play both games and play them at the same time? The Government of Canada can clearly play the federalism game. The other actors in the country, the provincial governments, can clearly play the federalism game. We are historically used to playing that game.

Can the ten governments—not counting Quebec—however, play the rest-of-Canada game effectively? My argument is that either they cannot or they can do it only with grave difficulties. This is because the Government of Canada, as part of its historic self-definition and as part of its jurisdictional responsibilities inevitably speaks for all of Canada, including Quebec, and its driving ambition will be to succeed at playing the save-the-country game. That is what we expect of it, that is what we wish it to do, and that is what we hope it will succeed in doing.

# [Translation]

le pays, à trouver une façon de ramener tout d'abord le Québec mais également les autres intérêts régionaux et autochtones en particulier à un ordre constitutionnel durable assez semblable à celui que nous connaissons aujourd'hui, à un ordre dans lequel tous les acteurs actuels demeureront même si leur statut doit être quelque peu modifié.

Ça, c'est la première partie. L'autre partie, toutefois, est une partie de séparation. C'est terriblement clair dans le cas du Québec. Nous avons été informés qu'un référendum aurait lieu au Québec d'ici à la fin de 1992, référendum qui posera une des deux variantes possibles d'une même question dont l'une consisterait à demander si les citoyens du Québec acceptent le projet constitutionnel élaboré par le gouvernement québécois et les autres acteurs du processus constitutionnel canadien afin que le Québec puisse rester un membre de l'ordre constitutionnel canadien. Toutefois, si les gouvernements ne parvenaient pas à s'attendre sur un tel projet, on nous a dit que la question posée au référendum au peuple québécois serait à peu près—le libellé n'en est pas encore connu—de savoir s'ils souhaitent devenir un peuple indépendant.

Il est donc évident que le Québec joue simultanément les deux parties constitutionnelles. Il essaie d'abord de voir ce qu'il peut gagner en demeurant membre du système fédéral canadien mais il estime qu'il a une position de repli; à savoir que si le rapprochement tenté ne réussit pas, il envisagera cette autre solution. Comme vous le savez, j'étais à l'étranger lorsque le rapport est sorti et je ne l'ai pas lu mais la Commission Bélanger-Campeau s'orientait tout à fait dans le sens de cette alternative et c'est également l'objectif de l'un des deux grands partis politiques du Québec.

Évidemment, il est relativement aisé pour le Québec de jouer ces deux parties constitutionnelles en même temps puisque c'est le même joueur qui joue les deux parties. Le gouvernement québécois peut jouer la partie du fédéralisme et, s'il le faut, peut jouer la partie de retrait du fédéralisme.

La question devient toutefois beaucoup plus compliqée pour le reste du pays. Comment le reste du Canada peut-il jouer les deux parties et surtout les jouer en même temps? Le gouvernement canadien peut évidemment jouer la partie du fédéralisme. Les autres joueurs du pays, les gouvernements provinciaux, peuvent certainement jouer la partie du fédéralisme. L'histoire nous a habitués à jouer une telle partie.

Mais les dix gouvernements—sans compter le Québec—peuvent—ils jouer efficacement la partie du reste du Canada? Je prétends soit qu'ils ne le peuvent pas, soit qu'ils se heurteront à de graves difficultés. Ceci parce que le gouvernement canadien ne peut, de par sa définition historique et de par ses responsabilités constitutionnelles, que parler pour l'ensemble du Canada, y compris le Québec et que son but est de réussir dans cette partie constituant à sauver le pays. C'est ce que nous attendons de lui, c'est ce que nous souhaitons qu'il fasse et c'est ce que nous espérons qu'il réussira.

It cannot therefore play the rest-of-Canada game. It cannot simultaneously have another agenda that it is pursuing, particularly in public, an agenda that says it has to prepare itself and prepare the Canadian people for the possibility that the save-the-country game will not succeed and that the rest of Canada will have to reconstitute itself as a country separate from Quebec, with which an agreement has not been worked out. The provincial governments individually clearly cannot play the rest-of-Canada game because they speak only for restricted conceptions of Canadians in terms of jurisdiction and territory.

In conclusion, I would simply like to underline this special complexity of the constitutional game that has not really been present in previous bouts of constitutional change. It was not present in 1980–81, because by the time we reached the actual round of constitutional change, the Quebec referendum had been lost from the Parti Québécois perspective.

• 0945

I leave the committee with the question that in thinking about processes they should try to think about processes that have some capacity to prepare Canadians for playing both constitutional games at the same time, with the secondary question, which is likely to be neglected in our discussions, being how the rest of Canada will prepare itself for the possibility that it might have to inherit a truncated country that it did not seek. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Professor Cairns. Mr. Duhamel.

Mr. Duhamel (St. Boniface): Thank you very much, Professor Cairns, for an outstanding presentation. I appreciated it a great deal. I will be asking a number of questions and will share my time with my colleague, Beryl Gaffney.

You mentioned two concepts, the save Canada game and the break-up of Canada game. You indicated quite clearly how Quebec was able to play both and advance on both fronts. You also questioned whether or not the rest of Canada could play both games. As I recall, you said that for the save the Canada game there were some possibilities. I want to explore the notion of the break-up of Canada game with the rest of Canada.

You identified certain reasons why there were some difficulties on that theme. Is one of the difficulties—and I want to make sure I understand this—that we are talking about nine provinces and two territories that are represented by different political parties, different ideologies, a geographical space that is not self-contained, and perhaps some other factors? I guess the question is how important are those points in terms of that issue you were discussing; that is, being unable to get it together.

**Prof. Cairns:** As far as the rest of Canada getting it together is concerned, you clearly have identified a crucial component. The reality is, of course, the rest of Canada has no institutional existence. It has no corporate structure. The

[Traduction]

Il ne peut donc pas jouer la partie du Canada privée du Québec. Il ne peut simultanément poursuivre un autre programme, en particulier en public; un programme qui l'obligerait à se préparer et à préparer le peuple canadien à l'éventualité que la partie du fédéralisme ne réussira pas et que le reste du Canada devra donc se reconstituer, indépendamment du Québec avec lequel on ne sera pas parvenu à s'attendre. Les gouvernements provinciaux individuellement ne peuvent pas non plus jouer la partie du Canada tronqué parce qu'ils ne parlent que pour des groupes de Canadiens limités en termes de compétence et de territoire.

Je soulignerais simplement en conclusion cette complexité tout à fait spéciale du jeu constitutionnel qui n'existait pas réellement lors des tentatives précédentes de réforme constitutionnelle. Ce n'était pas présent en 1980–1981 car, lorsque la phase véritable des changements constitutionnels a été atteinte, le Parti Québécois avait perdu, les non l'avaient emporté lors du référendum.

En guise de conclusion je me permettrais de vous conseiller de réfléchir à des procédures permettant aux Canadiens de jouer les deux jeux constitutionnels à la fois et secondairement, car je crains que cela ne soit négligé dans nos discussions, de réfléchir à la manière de préparer le reste du Canada à l'héritage éventuel et involontaire d'un pays tronqué. Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, professeur Cairns. Monsieur Duhamel.

M. Duhamel (Saint-Boniface): Professeur Cairns, c'était un exposé excellent et je vous en remercie infiniment. Je voudrais vous poser un certain nombre de questions puis laisser le reste de mon temps à ma collègue, Beryl Gaffney.

Vous avez mentionné deux concepts, deux jeux, un qui vise à sauver le Canada et l'autre à le détruire, un jeu de construction et un jeu de destruction. Vous nous avez clairement montré comment le Québec pouvait jouer aux deux à la fois. Par contre vous n'êtes pas vraiment certain que le reste du Canada puisse lui aussi jouer à ces deux jeux à la fois. Si je me souviens bien, vous avez dit que pour le jeu de construction il y a certaines posssibilités. Je voudrais revenir sur ce jeu de destruction joué par le reste du Canada.

Vous avez indiqué les raisons qui rendent ce jeu difficile. Est-ce qu'une des difficultés—et je veux être certain de bien comprendre—est qu'en l'occurrence il s'agit de neuf provinces et de deux territoires représentés par des partis politiques différents, des idéologies différentes, un espace géographique sans frontière naturelle et peut-être quelques autres facteurs? Quelle est l'importance de ces éléments dans cette incapacité à nous accorder.

M. Cairns: L'accord du reste du Canada est un élément crucial. Bien entendu, la réalité est que le reste du Canada n'a pas d'existence institutionnelle. Elle n'a pas de structure corporative. En d'autres termes, le reste du Canada en tant

rest of Canada, in other words, does not exist as such. It is just at the moment a left-over category, the aggregate of which is made up of all those actors you mentioned, each of which can and will speak for the separate components of that aggregate. The rest of Canada will only come into existence as a corporate actor the day after a break-up, if that unsought eventuality happens.

One of the problems with the rest of Canada is nobody is talking. . Well, some political parties are beginning to talk to it, but no organized centre of government power can talk to it because none exists which relates to the rest of Canada as such. So the rest of Canada is not constantly being reminded by an official spokesperson that there is a category of thinking about them that is a rest of Canada concept.

Mr. Duhamel: I want to try to link that to one of the comments you made about the elites, with perhaps a brief definition of elites, because sometimes it is not always seen in a positive kind of way. I am not sure that you meant it in a negative way; that is, the Charter elites. Is this not a similar stakeholder—that is the provinces, the territories, and the rest of Canada—as are those Charter elites you have mentioned? In other words, they are more concerned about their geographical entity, their survival as a political party, etc.—and I do not say that unkindly—than about the whole of the nation. Is there a linkage there that is significant in terms of the points you have made, that there are two kinds of elites?

**Prof.** Cairns: Yes, I would say that, in explicit constitutional terms, the Charter has brought into existence a new elite category, which joins the old elite category of the structured power-holders of the Canadian federal system, who naturally see the world in terms of their jurisdiction, in terms of what can be done for the Yukon, what can be done for British Columbia, what can be done for the federal government. These are territorial cleavages—the ten smaller ones plus the two territories and the federal government—joined by a variety of non-territorial cleavages linked to the Charter. I do not use "elites" pejoratively in either sense. It is just a reality of the way societies structure themselves.

• 0950

Mr. Duhamel: Thank you for that clarification.

You indicated quite clearly that we know in Quebec, for example, that the Parti Québécois has a very precise agenda, removing Quebec from Canada as an entity as we know it today. You have also indicated, I think, that other political parties are no doubt balancing the pros and cons. My contention, and correct me if I am wrong, is that there are other political parties in the rest of Canada—for example, the Reform Party is the most visible right now—whose mandate is not unlike this, in terms of the eventual repercussions it may have on Canada as a whole by virtue of its professed agenda; for example, some of the comments that have been made about bilingualism. Some people are wondering whether or not these are not an attack on minority language rights as contained in the Charter. Would you care to comment on that, sir?

Prof. Cairns: I will comment in the sense that it is clear that the process of responding to our present constitutional discontent is one that has resulted in a certain gap in the party system in terms of various constitutional options and [Translation]

que tel n'existe pas. Pour le moment c'est simplement une catégorie laissée pour compte constituée de tous ces acteurs que vous venez de mentionner dont chacun peut parler et parle au nom des éléments composants de ce tout. Le reste du Canada n'aura d'existence en tant qu'acteur qu'après la scission si cette éventualité indésirable survient.

Un des problèmes concernant le reste du Canada est que personne ne parle. . . Enfin, certains partis politiques commencent à en parler, mais aucun organe du gouvernement ne peut en parler car il n'y en a pas qui soit chargé du reste du Canada en tant que tel. Si bien qu'aucun porte-parole officiel ne rappelle constamment au reste du Canada qu'il y a une catégorie de pensée à son sujet, qui est le concept du reste du Canada.

M. Duhamel: J'aimerais lier un de vos commentaires sur les élites à une petite définition des élites car elles ne semblent pas toujours être définies de manière positive. Je ne suis pas certain que vous ayez voulu parler de manière négative en parlant des élites crées par la Charte. Les provincès, les territoires et le reste du Canada ne sont-ils pas des parties prenates analogues à ces élites créées par la Charte que vous avez mentionnées? En d'autres termes, ils se préoccupent plus de leur entité géographique, de leur survie en tant que parti politique, etc—et je ne le dis pas par méchanceté—que de l'ensemble de la nation. Vous pensez donc qu'il existe deux élites différentes?

M. Cairns: Oui, je dirais qu'en termes constitutionnels explicites la Charte a donné naissance à une nouvelle catégorie d'élites qui s'est jointe à l'ancienne catégorie d'élites des détenteurs de pouvoirs structurés du système fédéral canadien qui voit naturellement le monde conformément à sa juridiction, conformément à ce qui peut être fait pour le Yukon, pour la Colombie-Britannique, pour le gouvernement fédéral. Ce sont des clivages territoriaux, les dix plus petits plus les deux territoires et le gouvernement fédéral—joints par une variété de clivages non territoriaux liés à la Charte. Je n'utilise pas «élites» au sens péjoratif du terme. C'est simplement la réalité de la structuration des sociétés.

M. Duhamel: Merci de cette clarification.

Vous avez clairement dit que nous savons qu'au Québec, par exemple, le programme politique du Parti québécois est tout à fait précis, le retrait du Québec du Canada. Vous avez également dit, je crois, que d'autres partis politiques pèsent le pour et le contre. Je suis persuadé, détrompez-moi si j'ai tort, qu'il y a d'autres partis politiques dans le reste du Canada—par exemple, le Parti réformiste est le plus visible actuellement—dont le mandat est fort ressemblant au niveau des répercussions éventuelles de leur programme politique sur l'ensemble du Canada; par exemple, certains de leurs commentaires sur le bilinguisme. Certains se demandent s'ils ne s'agit pas d'attaques contre les droits linguistiques des minorités énoncées dans la Charte. Quel est votre avis, monsieur.

M. Cairns: Il me semble clair que la méthode adoptée pour répondre à l'insatisfaction constitutionnelle actuelle a ouvert entre les diverses options constitutionnelles et les divers scénarios proposés un fossé dans le système de partis.

future scenarios being addressed. Prior to the relatively recent public emergence and growth of the Reform Party, the one that was least addressed was the rest of Canada and how it should think of itself if a possibility, which cannot be discounted as totally unrealistic, is to happen.

The Reform Party sees, I assume, a constituency, therefore, and a set of concerns that it is not unreasonable for a political party in a free society to begin preparing itself for. The Reform Party and the development that lies behind the Reform Party reflects—it is difficult to put this into language, but I detect this at various conferences I go to—a kind of troubled psychological dual nature of the identity of many Canadians outside Quebec and I assume inside Quebec at the present time. Let me just interrupt myself for a moment. I was informed that this was very conspicuously present at many of the citizens' meetings of the Spicer commission.

That dual identity is on the one hand an historic identity, yes. They still think of themselves as Canadians belonging to a country that includes Quebec. Yes, they want the *rapprochement* with Quebec to succeed. Yes, they are prepared to make some sacrifices, but not unlimited sacrifices for that. In that genre, they speak very passionately, very gushingly, very emotionally and positively about keeping this country together.

If they are asked an explicit question, so I am told, at the Spicer commission hearings, such as what if it does not work, they immediately switch to another identity. They realize there is another identity waiting in the wings, so to speak, to take over. Even if they do not wish to do so—it will not be the rest of Canada then, it will have some more positive designation—they might have to become citizens of a country that does not contain Ouebec.

Obviously at the psychological level it is completely understandable that there is a certain disentanglement of the identity of Canadians taking place outside Quebec as they begin to release themselves from too positive and powerful an identification with a Canada that may not survive. They begin in a sense to move in the direction of the other option, which may take place even if they do not wish it. They live in a kind of troubled dualistic world of identifications of who they are and where they might come. You can understand why this happens. It would be exactly what would happen in a marriage that was on the verge of breaking up but might be saved.

Mr. Duhamel: You make some good points. I guess the parallel I draw is that the Parti Québécois can live quite independently of the rest of Canada and quite successfully. I do not say that unkindly; it is a public agenda item. Certainly I have heard similar comments on the reverse side that the rest of Canada can live quite comfortably without Quebec. I guess we always need to ask the other question: what kind of country? We could talk about that for a long time, and I would love to, but I do have a number of other questions and I want to give my colleagues some time.

#### [Traduction]

Avant l'émergence publique relativement récente et la croissance du Parti réformiste, le scénario le moins étudié était celui concernant l'avenir du reste du Canada si une telle éventualité, ne pouvant être totalement rejetée comme impossible, survenait.

Le Parti réformiste voit, je suppose, un électorat, et, par conséquent, une série de problèmes pour lesquels il n'est pas déraisonnable qu'un parti politique dans une société libre commence à se préparer. Le Parti réformiste et le scénario sur lequel il se fonde sont le reflet, difficile à exprimer mais détectable dans plusieurs conférences que j'ai suivies, de la dualité psychologiquement perturbée de l'identitée de nombreux Canadiens hors Québec et, je le suppose, à l'intérieur du Québec à l'heure actuelle. Permettez-moi de faire une petite digression. On m'a dit que c'était très visible lors de nombre des réunions de la Commission Spicer.

Cette identité double est d'un côté une identité historique, évidemment. Ils continuent à se considérer comme des Canadiens habitant un pays qui inclut le Québec. Oui, ils veulent que le rapprochement avec le Québec réussisse. Oui, ils sont prêts à faire certains sacrifices, mais pas des sacrifices illimités. Dans cet ordre d'idées ils parlent avec passion, avec force, avec émotion de leur volonté de garder le pays ensemble.

Si on leur pose une question explicite, d'après ce qu'on m'a dit, lors de ces audiences à la Commission Spicer, par exemple: «Et si ça ne marche pas?», ils passent immédiatement à leur autre identité. Ils se rendent compte qu'il y a une autre identité qui attend en coulisse, pour ainsi dire, pour prendre le relais. Même s'ils ne le souhaitent pas—on ne parlera plus du reste du Canada, on lui donnera une désignation plus positive—il est possible qu'ils soient obligés de devenir les citoyens d'un pays ne contenant plus le Québec.

Évidemment, au niveau psychologique, il est tout à fait compréhensible que les Canadiens hors Québec perdent un élément de leur identité double quand ils commencent à se libérer d'une identitification trop positive et trop puissante à un Canada susceptible de ne pas survivre. Ils commencent, dans un certain sens, à s'aligner sur l'autre option même s'ils ne souhaitent pas son avènement. Ils vivent dans une sorte de monde dualiste d'identification troublée ne sachant ni qui ils sont ni ce qu'ils vont devenir. Vous comprenez ce qui leur arrive, c'est exactement ce qui arrive lorsqu'un mariage est sur le point de s'écrouler mais qu'il y a encore des chances de le sauver.

M. Duhamel: Vos arguments sont intéressants. J'estime que le Parti québécois peut vivre tout à fait indépendamment du reste du Canada, et avec succès. Je ne le dis pas méchamment, tout le monde le sait. D'autre part, j'ai entendu certains, du reste du Canada, dire qu'ils pouvaient fort bien vivre sans le Québec. Je suppose que dans ce cas il faut toujours se poser l'autre question—mais dans quel pays? Nous pourrions en discuter pendant longtemps et j'y prendrais grand plaisir, mais j'ai un certain nombre d'autres questions et je veux laisser du temps à mes collègues.

In Winnipeg, David Matas made an interesting point. There was some disagreement, I think, with one of the two co-chairs. He felt that the Charter, as part of this Constitution, should be supreme. I think the other argument was that the Charter was part of the Constitution and therefore subject to the Constitution, or contained within.

• 0955

You have identified the citizens' Constitution, the Charter, and then the government's Constitution, I guess the legalese and other important functions that are contained within the Constitution. Do you have any comment with respect to Mr. Matas's position—that is, that the Charter should be supreme over the Constitution?

**Prof. Cairns:** If one means by supreme so truly supreme that it is literally unamendable, I really could not accept that. The Charter is part of the Constitution and should be subject to the normal rules for amendment.

I think the Meech Lake episode in a sense, however, showed how we should think about the process for amending the Charter. One of the frustrations of the many groups that appeared before the Meech Lake process is that they were told that a package of constitutional change, which from their perspective they thought might damage the Charter—whether true or false it is debatable, but they thought it might damage the Charter—was unacceptable to them because they assumed that their interests were not present in the minds of the decision—makers who put this package together.

So it does seem to me that the minimum message one gets is that clearly the amending formula allows governments, in a technical sense, to proceed on their own. But the reality of the Charter-influenced citizens' Constitution must be that when Charter concerns are subject to possible amendment, there must be a hearing process which legitimates it from the perspective of those Charter communities. If that is done, however, I see no reason why the Charter is not capable of being strengthened, weakened, added to, modified, notwithstanding, extended, or eliminated by a legitimate process of amendment. It is not an eternal mosaic tablet, it is a human artifact.

Mr. Duhamel: I think that Mr. Matas really felt it should not be amendable if any incursion violated human rights. I feel comfortable with that.

I have one final question before my colleague is invited to ask a following one. You have not said anything specific about the amending formula—if you did, I apologize, I did not hear it—or the possible use of referendum or constituent assemblies. You will recall that the referendum has been discussed significantly. Minority groups are a little nervous about who sets the question and what have you, when it happens. Constituent assemblies have become increasingly

[Translation]

À Winnipeg, David Matas a dit quelque chose d'intéressant. Je crois qu'un des deux coprésidents n'était pas d'accord. Selon lui, la Charte, comme partie de cette Constitution, devrait être suprême. Je crois que son autre argument était que la Charte faisait partie de la Constitution et que, par conséquent, elle était assujettie à la Constitution ou inhérente à la Constitution.

Vous avez parlé de la Constitution des citoyens, de la Charte, puis de la Constitution du gouvernement, je suppose des autres fonctions importantes et juridiques contenues dans la Constitution. Que pensez-vous de l'assertion de M. Matas, selon qui la Charte devrait avoir la primauté sur la Constitution?

M. Cairns: Si par primauté on entend inamendable, je ne peux pas l'accepter. La Charte fait partie de la Constitution et devrait être assujettie aux règles d'amendement.

Cependant, je crois que dans une certaine mesure l'épisode du lac Meech devrait nous avoir enseigné comment procéder pour modifier la Charte. Une des frustations des nombreux groupes ayant participé à la procédure du lac Meech est qu'ils se sont vus proposer un ensemble de changements constitutionnels qui semblaient à leurs yeux susceptibles de porter atteinte à la Charte—vrai ou faux c'est discutable, mais c'est ce qu'ils en ont conclu—ce qu'ils ne pouvaient accepter car ils ont supposé que leurs intérêts n'avaient pas été pris en compte par les décideurs qui proposaient cet ensemble de mesures.

Il me semble donc que le message de tout cela est qu'à l'évidence la formule d'amendement permet au gouvernement, au sens technique, d'agir seul. Mais la réalité de la Constitution des citoyens influencée par la Charte doit être que lorsque la Charte fait l'objet d'une proposition d'amendement, il faut qu'il y ait une procédure d'audience qui la légitimise aux yeux des communautés défendues par la Charte. Cependant, si ce principe est appliqué je ne vois pas de raison pour laquelle la Charte ne pourrait être renforcée, affaiblie, augmentée, modifiée, élargie ou éliminée si la procédure d'amendement est légitimisée. Ce n'est pas la grande Table de la Loi, c'est une création humaine.

M. Duhamel: Je crois qu'en vérité M. Matas était contre tout amendement susceptible de porter atteinte aux droits de la personne. Cela ne me gêne pas du tout.

J'ai une dernière question à vous poser avant que la parole ne soit donnée à ma collègue. Vous n'avez rien dit de spécifique sur la formule d'amendement—si vous l'avez fait, je m'en excuse, je ne l'ai pas entendu—ou sur la possibilité du recours à des référendums ou à des assemblées constituantes. Vous vous souviendrez que l'idée de référendum a fait l'objet de nombreuses discussions. Les groupes minoritaires se demandent avec un peu d'inquiétude

popular because you can involve people from a lot of groups, the various constituencies, aboriginals, women, minority language rights, regions, territories, etc., and working groups if you wish. Do you have any views on that, very briefly, so I can give my colleague a chance?

**Prof.** Cairns: Very briefly, they are among the instruments that we have to think about seriously as we try to reconcile these two sets of actors. We do not have to do anything to see that government's views are present and have a key role. We do have to find ways of bringing citizen input into the process. Constituent assemblies might be one way. Referenda occurs at a different stage in the process, in my mind, more at the ratification stage rather than the input stage. I am quite happy at down the road seeing a referendum at the end of it. Now, of course the rules for deciding on what majorities are is the big question and they would presumably follow whatever rules were required for government consent.

Personally, I am quite happy with the proposal that Prime Minister Trudeau had in 1980 for constructing majorities, not with the mechanics of how the referendum question was to be put forth and where intiatives should lie, but I think that was capable of modification.

Mr. Duhamel: Thank you, sir.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mrs. Gaffney, please.

Mrs. Gaffney (Nepean): Welcome to Professor Cairns. I am here replacing one of my colleagues, so this is the first session I have been to, so I have nothing to compare previous questions with or to compare even the wonderful presentation you have given this morning. I have two very brief questions. I do not know whether they will be out of line, but I will soon find out.

You referred to the Constitution as being very imperialistic. When I think of the word imperialistic, I think of Westminister, the Queen, and Great Britain, probably. We have noted just recently in the press where a certain police department has removed any reference to allegiance to the Queen. In attending a citizenship court this past week, I saw citizens from many countries from around the world having to give allegiance to the Queen.

• 1000

I am not anti-monarchist. I do not want to portray that at all. I am just wondering if the people of the province of Quebec over the years—and they relate very closely to the country of France—have a great deal of difficulty in swearing allegiance to the Queen. I would like your comments.

The second question is... You have given us a wonderful analysis of our Constitution and Charter. I wonder if you can tell me in a few words how we are going to get out of this constitutional difficulty.

# [Traduction]

qui décidera de la question à poser, de son contenu, etc., quand le temps viendra. L'idée d'assemblées constituantes est de plus en plus populaire car elle permet la participation de beaucoup de groupes, d'électorats divers, des autochtones, des femmes, des défenseurs des droits des langues minoritaires, des régions, des territoires, etc., et de groupes de travail, si vous voulez. Avez-vous quelques idées sur la question, très brièvement, afin que ma collègue ait le temps de vous poser une question?

M. Cairns: Très brièvement, ils sont parmi les instruments auxquels nous devons réfléchir très sérieusement dans cet exercice de réconciliation de ces deux ensembles d'intervenants. Nous n'avons rien à faire pour veiller à ce que le point de vue du gouvernement soit présent et qu'il joue un rôle clé. Il faut par contre trouver le moyen de faire participer les citoyens. Les assemblées constituantes sont peut-être une solution. À mon avis, les référendums correspondent à une étape différente du processus, plutôt à l'étape de la ratification qu'à l'étape de la réflexion. Qu'un référendum sanctionne cet exercice de réflexion ne me dérange pas du tout. Cependant, bien entendu, il reste à établir les règles de majorité et c'est une grosse question. Je suppose qu'elle suivrait les règles requises pour le consentement gouvernemental

Personnellement, j'aime la proposition présentée par le premier ministre Trudeau en 1980 pour les majorités constructives, par contre je n'ai pas aimé la manière dont la question référendaire a été proposée ainsi que la règle d'origine des initiatives, mais je crois que cela se prête à modification.

M. Duhamel: Merci, monsieur.

Le coprésident (M. Edwards): Madame Gaffney, s'il vous plaît.

Mme Gaffney (Nepean): Bienvenue professeur Cairns. Je remplace un de mes collègues si bien que c'est ma première réunion et rien ne me permet de faire des comparaisons avec des questions précédentes ou même avec le merveilleux exposé que vous nous avez fait ce matin. J'ai deux toute petites questions à vous poser. Elles sont peut-être hors sujet et on me le fera certainement savoir très vite.

Vous avez qualifié la Constitution de très impérialiste. Quand je pense au mot impérialiste, je pense à Westminster, à la reine, à la Grande-Bretagne, probablement. Un article récent dans la presse nous a signalé qu'un certain corps de police avait supprimé toute référence d'allégeance à la reine. J'ai suivi les audiences d'une cour de citoyenneté cette semaine et j'ai vu des citoyens venant de tous les pays du monde prêter allégeance à la reine.

Je ne suis pas anti-monarchiste. Ce n'est pas du tout mon propos. Je me demande simplement si la population du Québec avec les années—elle a des liens très étroits avec la France—ne trouve pas très difficile de prêter serment d'allégeance à la Reine. J'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez.

Ma deuxième question... Vous avez fait une analyse merveilleuse de notre Constitution et de notre Charte. Pourriez-vous nous dire en quelques mots comment nous allons nous sortir de cette difficulté constitutionnelle?

Prof. Cairns: On the first one, the Constitution is imperialistic, I either did not speak clearly or my point was not heard. I really identified the Charter as being imperialistic, not the Constitution as such. By that I simply meant that those who identify with the Charter do not restrict their concerns simply to the legal arena. They introduce those concerns into the constitutional amending process, into the party system, into their judgment of legislation, into their judgment of the composition of the Supreme Court, a whole lot of issues. That is the sense in which I meant imperialistic, not in terms of empire.

Mrs. Gaffney: You would not care to comment further on it? What is your opinion of what I said about the allegiance to the Queen?

**Prof. Cairns:** I do not really think I can usefully comment on allegiance to the Queen. In Quebec I read the same newspapers you do, and I know the monarchy has always been controversial in Quebec.

I guess I am sympathetic to Mr. Trudeau's observations some time ago when he was Prime Minister. When others tried to put the monarchy on the agenda, he simply said that he had more important things to do than to raise issues that were very divisive and probably counter-productive. I suppose I feel that way. I think changing anything with respect to the monarchy requires unanimity as well, except for these informal changes, so it is not easy to achieve.

Mr. Duhamel: And how do we get out of this?

Mrs. Gaffney: How do we get out of the constitutional difficulties?

The Joint Chairman (Mr. Edwards): In 30 seconds or less.

**Prof. Cairns:** I do not have an answer to that. I guess we keep thinking. We keep getting together. We keep reaching out to the other side.

I have certain proposals of my own. I am an advocate of assymetrical federalism. We have to give up the idea of equality of the provinces. We probably have to give up the full application of the Charter to Quebec and think of an assymetrical Charter.

We may have to think of two statuses for MPs in the federal House of Commons and so on. This is a long and complicated argument that I have put forth in another paper to which I could draw your attention after. I do not think I would like to get into that now. It is a separate, complicated subject on its own.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Is that the paper you presented to the BCNI in January?

**Prof. Cairns:** Yes, it is. I believe the University of Toronto's publication of that is literally imminent any day now, yes. That is the one.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I think it is a darn shame that the Gulf War broke out and eclipsed the impact of that conference of January 16, I believe it was that you made that presentation.

[Translation]

M. Cairns: Pour ce qui est du caractère impérialiste de la Constitution, soit je ne me suis pas exprimée clairement soit on ne m'a pas compris. J'ai dit que la Charte était impérialiste et non pas la Constitution elle-même. J'entends simplement par cela que ceux qui s'identifient à la Charte ne limitent leurs inquiétudes à l'arène juridique. Ils pousent également au processus d'amendement constitutionnel, au régime des partis, à la législation, à la composition de la Cour suprême, à toute une série de questions. C'est dans ce sens que j'ai parlé d'impérialisme, je ne faisais pas allusion à un empire quelconque.

Mme Gaffney: Ne voulez-vous pas en dire un peu plus? Que pensez-vous de ce que j'ai dit sur l'allégeance à la Reine?

M. Cairns: Je ne pense pas pouvoir vous dire quoi que ce soit d'utile sur l'allégeance à la Reine. Au Québec je lis les mêmes journaux que vous, et je sais que la monarchie a toujours été quelque peu contestée au Québec.

Je suis assez d'accord avec les observations de M. Trudeau lorsqu'il était premier ministre. Alors que d'autres essayaient d'inscrire la monarchie à l'ordre du jour, il a simplement dit qu'il avait des choses plus importantes à faire que d'aborder des questions provoquant la division et des réactions négatives. Je crois que je pense comme lui. Je crois que changer quoi que ce soit touchant à la monarchie nécessite également l'unanimité, sauf pour ces changements officieux, donc ce n'est pas facile à réaliser.

M. Duhamel: Comment faire pour nous en sortir?

Mme Gaffney: Comment nous sortir de ces difficultés constitutionnelles?

Le coprésident (M. Edwards): En trente secondes ou moins.

M. Cairns: Je n'ai pas de réponse à cette question. Il faut continuer à réfléchir. Il faut continuer à tendre la main aux autres.

J'ai certaines propositions personnelles. Je suis un défenseur du fédéralisme asymétrique. Il faut abandonner l'idée d'égalité des provinces. Il faut probablement abandonner l'idée d'une pleine application de la Charte au Québec et penser à une Charte asymétrique.

Il nous faut peut-être penser à deux statuts pour les députés à la Chambre des communes fédérale, etc. C'est une thèse longue et compliquée que je propose dans un autre document que je pourrais vous soumettre par la suite. Je n'aimerais pas ouvrir ce débat maintenant. C'est un sujet à part, différent et compliqué.

Le coprésident (M. Edwards): Est-ce le document que vous avez présenté au Conseil d'entreprise sur les questions d'intérêt national en janvier?

M. Cairns: Oui. Je crois que la publication de ce document par l'Université de Toronto est littéralement imminente, d'un jour à l'autre. Oui, c'est celui-là.

Le coprésident (M. Edwards): Je trouve absolument malheureux que la guerre du Golfe ait éclatée et éclipsé l'impact de cette conférence du 16 janvier, conférence au cours de laquelle je crois que vous avez fait cet exposé.

Prof. Cairns: That is right, I think it was, yes.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): It is the turn of the New Democratic Party. Miss Hunter, please.

Ms Hunter (Saanich—Gulf Islands): I would like to join in welcoming Professor Cairn. You have certainly given us much to add to our thoughts on this very complex subject.

My reading of what you have said today says that the Charter is a means, or is seen as a means, of constraining both levels of government by the Charter players. Do you believe that it is important for those Charter players to have access to the process and reordering this division of powers?

**Prof. Cairns:** Yes. I think that is the point. I do not think the Charter is one part of the Constitution and the division of powers is another part of the Constitution and you cay say this is the arena in which the Charter player should play, namely a defined Charter arena, and this other arena is a division of powers arena, and it is a government arena.

Ms Hunter: So for the legitimacy of our political system, there has to be an additional mechanism, in your view, because of this dynamic that you so eloquently described for us this morning on the Charter players.

**Prof. Cairns:** Yes. Also, the dynamic need not necessarily require changes in the formal legal structure of the amending formula. We are talking of the political process that surrounds the utilization of the amending formula.

I think in Meech Lake the objections of most groups were not to what was said in the 1982 Constitution Act, but the way in which the formula was employed, which was not inherent in the act but was a choice of decision-makers, maybe for very good reasons, because they had purposes they thought would be served by doing this quickly and not drawing private actors in, and they had great objectives in view; namely, nation saving.

• 1005

Ms Hunter: You also mentioned the non-Charter players such as labour, business, the poor, the economic players in the Constitution. I am wondering if you think that if a constituent assembly were formed, a certain percentage of delegate representatives from those groups, non-Charter players, should be put in that body.

**Prof.** Cairns: I have not thought through the various ways in which a constituent assembly could be constructed. All I would say is that I hope the process of public input, whatever it is called and however it is put together, goes beyond what is now the inescapable response to the Charter communities and the aboriginal communities.

Some time ago I was counting up the number of presentations that had been made to various Meech Lake committees and who the Meech Lake participants were, and the literal domination of the public process by what we could

[Traduction]

M. Cairns: Je crois que c'est exact, oui.

Le coprésident (M. Edwards): C'est le tour du Nouveau parti démocratique. M<sup>ile</sup> Hunter, s'il vous plaît.

Mme Hunter (Saanich—les Îles-du-Golfe): J'aimerais moi aussi souhaiter la bienvenue au professeur Cairns. Vous avez certainement apporté de l'eau au moulin de nos pensées sur ce sujet très complexe.

Si je vous ai bien compris, la Charte est un moyen ou est considérée comme un moyen, de contraintes de deux paliers de gouvernement par les groupes cités dans la Charte. Pensez-vous qu'il soit important que ces groupes cités dans la Charte aient accès au processus et à la réorganisation du partage des pouvoirs?

M. Cairns: Oui. C'est justement cela. Je ne pense pas que la Charte soit une partie de la Constitution et que le partage des pouvoirs en soit une autre et on peut dire que c'est dans cette arène que les groupes cités dans la Charte devraient jouer, à savoir une arène définie par la Charte, et cette autre arène est l'arène du partage des pouvoirs et c'est l'arène du gouvernement.

Mme Hunter: Donc pour la légitimité de notre système politique, il faut un mécanisme supplémentaire, à votre avis, à cause de cette dynamique que vous avez décrit avec tant d'éloquence ce matin qui touche les groupes de la Charte.

M. Cairns: Oui. Aussi, cette dynamique ne requiert pas nécessairement de modifications à la structure juridique officielle de la formule d'amendement. Nous parlons ici du processus politique entourant l'utilisation de la formule d'amendement.

Je crois que pendant le lac Meech les objections de la plupart des groupes ne visaient pas le contenu de la Loi constitutionnelle de 1982, mais la manière dont la formule avait été utilisée, formule qui n'était pas inhérente à la loi mais le résultat du choix des décideurs, peut-être pour de bonnes raisons, car ils pensaient défendre leurs intérêts en agissant rapidement sans la participation d'intervenants privés et les objectifs qu'ils avaient en vue étaient importants puisqu'il s'agissait de sauver la nation.

Mme Hunter: Vous avez également parlé des groupes non cités par la Charte comme les syndicats, les entreprises, les pauvres, les agents économiques de la Constitution. Pensezvous que si une assemblée constituante était formée, un certain pourcentage de représentants délégués de ces groupes, de ces groupes non cités dans la Charte, devraient faire partie de cette instance?

M. Cairns: Je n'ai pas pensé aux diverses manières dont une assemblée constituante pourrait être formée. Je dirais simplement espérer que le processus de participation publique, quel que soit son nom, quelle que soit sa formation, aille au delà de la réponse actuellement inévitable aux communautés visées par la Charte et aux communautés autochtones.

Il y a quelque temps je comptais le nombre d'exposés qui avaient été faits auprès des divers comités du lac Meech et qui étaient les participants au lac Meech et la domination littérale du processus public par ce que nous pouvons

call Charter constituencies and aboriginal players was absolutely staggering. Then you look back and ask yourself, who is not there? Do those groups drawn into the process by the Charter encompass the many, many ways we think of ourselves as Canadians? One could say they encompass a number of ways that are not natural to governments, but on the other hand, many, many other components of our identity and interests are not picked up by those, and so it has to be supplemented.

The obvious two categories of fundamental interest in our society are the major economic players. In fact, it is amazing how limited has been the input and impact of crucial economic actors throughout our whole period of constitutional introspection, going back to 1980–81. Neither unions nor the main employer organizations have been particularly influential or even present. I think now there is a bit of a chance since the BCNI, C.D. Howe and many of the Quebec economic actors are becoming very concerned and very active, but this is a new development.

Mr. Nystrom (Yorkton—Melville): Maybe I will pursue this area a bit more with the professor in terms of his analysis of what has happened in the country. I remember very well what happened in 1980–81. I was a member of the committee, and the momentum that was achieved by the Charter players as they came before the committee was tremendous. Aboriginal rights, for example, were not originally in the Charter and they appeared because of tremendous pressure by the aboriginal community. Section 28 in terms of gender parity was not there until there was a tremendous lobby by the women's groups across the country. Also, the multicultural, multiracial rights that are also in the Constitution were not there to any degree until there was a lot of pressure in the country. Those are only a few of the examples I could use.

I think you are right in terms of the conflict between the government players and the Charter players that you have referred to in terms of your analysis of the Constitution today. If you were to draft that constituent assembly, what kind of weight would you give each of those players? Suppose we had a constituent assembly of say 80 people in this country. How many government players would you have—I do not mean precisely—how many Charter players would you have, and what about the non-Charter area?

I would add to what Ms Hunter has said about non-Charter. She has mentioned labour and business and the poor, probably the municipalities in this country. Do you have any kind of vision of what this assembly would look like that you could recommend to this committee?

Prof. Cairns: Academics always get put in the difficult position of going beyond their analytical task and making explicit recommendations. I would really rather not, off the top of my head, make a suggestion to give the appearance that I have thought carefully about it, because I have not. All I would say is that the legitimacy of the process and its long-run utility to Canadians depends on the incorporation of a plurality of interests, which includes governments, Charter

[Translation]

qualifier d'électorat de la Charte et d'agents autochtones était absolument stupéfiante. On se pose alors la question suivante: qui était absent? Est-ce que ces groupes intégrés au processus par là Charte représentent toutes les facettes de ce que nous considérons comme étant notre canadianité? On pourrait dire qu'ils représentent un certain nombre de facettes qui ne sont pas naturelles au gouvernement, mais d'un autre côté, ils ne représentent pas nombre d'autres éléments de notre identité et de nos intérêts et il faut donc les compléter.

Les deux catégories évidentes d'intérêt fondamental dans notre sociétés sont les principaux agents économiques. En fait, il est surprenant de constater la limite de la participation et de l'impact d'agents économiques cruciaux pendant toute notre période d'introspection constitutionnelle, en remontant jusqu'à 1980–1981. Ni les syndicats ni les principaux organismes patronaux n'ont été particulièrement influents ou même présents. Je crois qu'aujourd'hui les chances sont un peu meilleures puisque le conseil d'entreprise sur les questions d'intérêt national, l'institut C.D. Howe et nombre d'agents économiques québécois s'inquiètent de plus en plus et deviennent très actifs mais c'est tout nouveau.

M. Nystrom (Yorkton—Melville): J'aimerais poursuivre avec le professeur son analyse de ce qui nous est arrivé. Je me souviens très bien de ce qui est arrivé en 1980-1981. J'étais membre du comité, et la dynamique créée par les groupes de la Charte lorsqu'ils sont venus devant notre comité était immense. Par exemple les droits des autochtones ne figuraient pas à l'origine dans la Charte et ils ont figuré parce que des pressions énormes ont été exercées par la communauté autochtone. L'article 28 sur l'égalité des sexes est le résultat du lobby énorme des groupes de femmes de tout le pays. Les droits multiraciaux, multiculturels qui figurent aussi dans la constitution n'étaient pas aussi présents jusqu'à ce que beaucoup de pressions soient exercées par le pays. Ce sont quelques exemples.

Je crois que vous avez raison pour ce qui est du conflit entre les intervenants du gouvernement et les intervenants de la Charte dont vous avez parlé dans votre analyse de la Constitution d'aujourd'hui. Si vous deviez composer cette assemblée constituante, quel genre de poids accorderiez-vous à chacun de ces intervenants? Supposons que nous ayons une assemblée constituante disons de 80 personnes. Combien d'agents du gouvernement mettriez-vous—en gros—combien de d'intervenants de la Charte et combien d'intervenants externes à la Charte?

Je voudrais faire un commentaire sur ce que M<sup>me</sup> Hunter a dit au sujet des groupes non visés par la Charte. Elle a cité les syndicats, les entreprises, les pauvres, il faudra probablement ajouter les municipalités. Avez-vous une idée de la forme que pourrait prendre cette assemblée?

M. Cairns: On demande toujours aux universitaires d'aller au delà de leurs tâches analytiques et de faire des recommandations explicites, ce qui est très difficile. Je préfèrerais ne pas faire une suggestion non préparée, qui donnerait l'impression que j'y ai réfléchi avec soin, car tel n'est pas le cas. Je dirais simplement que la légitimité du processus et son utilité à long terme pour les Canadiens dépend de l'incorporation d'une pluralité d'intérêts incluant

players, and aboriginal peoples, and which includes significant others that are not picked up.

How far we have to go outside the ranks of governments or elected politicians depends partly, I think, on whether we are talking of tightly controlled government delegations or whether we are talking about what I believe Peter Russell has recommended, that we have provincial representation that picks up members of the opposition and I am assuming will not be subject to party discipline and will be constructed in a fashion most sympathetic to many of these players who might be small in numbers but have several of their representatives there. I would rather not be specific on that.

• 1010

Mr. Nystrom: That is perfectly fine, because I think the idea is the important thing. There has to be a mix of the Charter players and the legislative players and non-Charter players, and it must be reflective in some way of the country's reality. That is the important issue.

I want to switch topics a bit and ask you about the importance of the Charter and individual rights compared to the Quebec reality, which is more collective rights and the preservation of themselves as a minority of around seven million people in North America.

Here I am getting into the controversial area of the Quebec veto and the history of the Quebec Act of 1774 and Charter guarantees in language rights, civil law, and so on. I am wondering if there might be another way to give Quebec those guarantees. It might be through a Charter of collective rights in the Constitution. They would have sort of legal weight and value, that they would be as important as the individual rights are in the Charter. In effect the linguistic rights, other rights, our collective rights may nullify the need for a veto in the constitutional sense that is there now through the section of the Charter that requires unanimous consent of all the provinces and Parliament. I throw it out as a concept. Is that worth pursuing?

**Prof.** Cairns: Yes, I gather this has been floated recently. I have been out of the country, so I am not quite up to date on some of the recent positions that have been put forth.

I would be quite prepared to consider that sympathetically. It might be another way of thinking about what I have been arguing from a slightly different perspective, an asymmetrical Charter. This might be a way of generating a symmetricality by producing certain linguistic collective rights that override individual rights right in a reconstituted Charter. It is another way of achieving the same objective, so I would be happy to consider it.

Mr. Nystrom: Maybe something we can look at too for the aboriginal people or perhaps even other groups in our country would be a strengthening of collective rights.

[Traduction]

les gouvernements, les groupes visés par la Charte, les peuples autochtones et un nombre important d'autres groupes qui restent souvent sur la touche.

Jusqu'où aller au-delà des gouvernements ou des politiciens dépend en partie, je crois, de la méthode de sélection des délégations: soit des délégations contrôlées étroitement par les gouvernements, soit des délégations comme celles recommandées par, je crois, Peter Russell, avec une représentation provinciale constituée de membres de l'opposition et je suppose non soumis à la discipline de partiet constituées de la manière la plus propice pour la majorité de ces intervenants qui peuvent être en petit nombre mais y compter plusieurs de leurs représentants. Je préférerais ne pas être trop précis.

M. Nystrom: Cela me convient parfaitement parce que c'est l'idée qui est importante. Il faut qu'il y ait une combinaisons d'intervenants visés par la Charte, d'intervenants législatifs et d'éléments non visés par la Charte, et il faut que d'une certaine manière cela soit le reflet de la réalité du pays. C'est une question importante.

Je voudrais changer un peu de sujet et vous poser une question sur l'importance de la Charte et des droits individuels comparés à la réalité québécoise, qui est plus axée sur les droits collectifs et la préservation comme minorité d'environ sept millions de personnes en Amérique du Nord.

J'aborde ici le domaine controversé du veto du Québec et l'histoire de l'Acte du Québec de 1774 et des garanties de la Charte en matière de droits linguistiques, de droits civils, etc. Je me demande s'il y aurait un autre moyen de donner ces garanties au Québec. Cela pourrait se faire par le biais d'une charte des droits collectifs dans la Constitution. Ils auraient une sorte de poids et de valeur juridiques dans la mesure où ils seraient aussi importants que les droits individuels dans la Charte. En fait les droits linguistiques, d'autres droits, nos droits collectifs, peuvent annuler la nécessité d'un veto au sens constitutionnel avec cet article de la Charte qui requiert le consentement unanime de toutes les provinces et du Parlement. Je vous soumets ce concept. Est-il valable selon vous?

M. Cairns: Oui, c'est une idée dont on entend parler depuis quelque temps. J'étais à l'étranger si bien que je ne suis pas tout à fait au courant des dernières propositions qui ont été faites.

Je serais tout à fait disposé à le considérer d'un oeil favorable. Ce pourrait être un autre moyen de réfléchir à ce que je propose moi-même sous un angle un peu différent, une charte asymétrique. Ce pourrait être le moyen de créer l'asymétrie en produisant certains droits linguistiques collectifs ayant la priorité sur les droits individuels dans une charte reconstituée. C'est un autre moyen de réaliser le même objectif et je suis donc tout à fait prêt à l'envisager.

M. Nystrom: Nous pourrions peut-être également considérer pour les peuples autochtones ou même peut-être pour d'autres groupes un renforcement des droits collectifs.

**Prof. Cairns:** Yes. I suppose by inference they are already present in section 25, which indicates that aboriginal rights and treaty rights are not subject to the Charter. This would include future rights still to be determined by political or legal processes.

I think we have already built that in as a kind of a escape valve in the Charter, which is why I earlier said in thinking about the impact of the Charter on the Canadian community that we should note that we have three national communities in this country, or three groups, each of which thinks itself as a nation in different contexts. The main impact of the Charter has been on the English-speaking national community, not on the francophone Quebec community, and not on the aboriginal communities.

Mr. Nystrom: That is the reason why I was raising collective rights. It seems to me they are very, very important to the aboriginal people in this country and to Quebeckers and the francophones in particular. Your comment earlier about the multinational, multicultural, multiracial mix, particularly in our three large cities, may expand that concept or vision of Canada to those groups in the years that lie ahead as well. It may be a very important way to go.

I want to ask you for a comment on what Professor Courchene and Professor Milne have said to this committee, which is that maybe a way out of the mess would be to have more powers in this country classified or deemed to be concurrent powers, rather than exclusive federal powers and exclusive provincial powers. You are talking here about asymmetrical federalism. I think there is a growing consensus in the country that we move in that direction even more so than today.

We have a system today, of course, that is very asymmetric in many, many ways. These two professors have argued that perhaps the way out would be to have more powers in this country classified as concurrent powers with provincial paramountcy in many cases, and maybe in some cases like the environment concurrent with federal paramountcy. Would this allow the flexibility to reflect that Canadian reality without having to designate an increasing special status for the Province of Quebec, which would I think be very, very difficult to sell in the country at this time?

**Prof.** Cairns: I have not read their presentation to the committee. I know of at least Professor Courchene's argument from this vantage point from other occasions. I suppose it depends on the magnitude of change that one is anticipating will be necessary to satisfy Quebec and the extent to which one wishes to hold out similar possibilities for other provincial governments.

[Translation]

M. Cairns: Oui. Je suppose qu'indirectement ils sont déjà présents dans l'article 25 qui stipule que les droits ancestraux, issus de traités ou autres ne peuvent être assujettis à la Charte. Cela inclurait des droits futurs devant être déterminés par des processus politiques ou juridiques.

Je crois que nous l'avons déjà sous la forme de cette soupape de sécurité dans la Charte et c'est la raison pour laquelle j'ai dit tout à l'heure au sujet de l'impact de la Charte sur la communauté canadienne que nous ne devrions pas oublier que nous avons trois communautés nationales dans notre pays, ou trois groupes, dont chacun pense lui-même être une nation dans un contexte différent. C'est la communauté nationale anglophone et non pas la communauté francophone québécoise, pas plus que les communautés autochtones, qui a subi l'impact principal de la Charte.

M. Nystrom: C'est la raison pour laquelle je parle de ces droits collectifs. Il me semble qu'ils sont très importants pour les peuples autochtones de notre pays, pour les Québécois et pour les francophones en particulier. Vous avez dit tout à l'heure que ce mélange multinational, multiculturel et multiracial, tout particulièrement dans nos trois plus grandes villes, est susceptible d'élargir cette vision ou ce concept du Canada à ces groupes au cours des années à venir. Il est peut-être important d'aller dans ce sens.

J'aimerais vous demander ce que vous pensez de ce que nous ont dit les professeurs Courchene et Milne. Selon eux, une issue à la pagaille actuelle serait d'avoir plus de pouvoirs classés ou considérés comme des pouvoirs concurrents, plutôt que des pouvoirs fédéraux exclusifs et des pouvoirs provinciaux exclusifs. Vous nous avez parlé vous-même de fédéralisme asymétrique. Je crois que le consensus est croissant pour que nous options pour cette solution.

Nous avons aujourd'hui un système, bien entendu, qui est très asymétrique à de nombreux égards. Ces deux professeurs nous ont dit que peut-être la solution serait d'avoir plus de pouvoirs dans notre pays classés comme pouvoirs concurrents avec primauté provinciale dans de nombreux cas et peut-être dans des cas comme l'environnement concurrents avec primauté fédérale. Cela laisserait-il la souplesse nécessaire pour refléter la réalité canadienne sans avoir à donner un statut spécial plus important à la province du Québec ce qui serait très difficile à faire accepter par le reste du pays à l'heure actuelle?

M. Cairns: Je n'ai pas lu leurs témoignages. Je connais le point de vue du professeur Courchene pour l'avoir entendu ailleurs. Je suppose que cela dépend de l'importance du changement qu'on estime nécessaire pour satisfaire le Québec et le degré auquel on souhaite offrir des possibilités analogues à d'autres gouvernements provinciaux.

• 1015

In other words, is the idea of concurrency with shifting definitions of which order of government is paramount an application of the principle of equality of the provinces, which is designed to allow de facto significant asymmetry for

Autrement dit, le concept des pouvoirs concurrents selon lequel l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernements a la primauté satisfait-il au principe de l'égalité des provinces qui vise à assurer au Québec une asymétrie de facto, que

Quebec, which Courchene and others sometimes seem to argue—that other provincial governments will not push nearly as far in the same direction, so we will have a major de facto asymmetry concealed behind the constitutional rubric of simply concurrent powers that are utilized in differential degree by the two orders of government?

Personally, I do not think that is desirable as an overall solution for two reasons, maybe three. First, I think a number of other provincial governments will move in those areas of concurrency where provincial paramountcy is allocated, and it would have to be allocated if we are to give Quebec the leeway it needs. Therefore, I think the country would end up being differentially decentralized to a greater degree than I find personally appropriate.

I also think that if the degree of occupation of the provincially paramount concurrent areas by Quebec is as complete as I anticipate it is, this solution will not answer the question, or be an answer to the issue of what role Quebec MPs can play in the federal House of Commons.

I think it is a way, frankly, of trying to obfuscate the fundamental issue of representation in national institutions that Mr. Trudeau constantly underlined as being the key difficulty with special status in the 1960s. I do not think you can do that by the back door and get that outcome accepted over the long haul if the degree of de facto asymmetry is very, very significant.

I therefore think that if we are going to have to go very, very far in recognizing a special status for Quebec, I prefer that we try to do it up-front and that we indicate what the consequences are in terms of national institutions and we try to address them simultaneously, rather than doing it in a sense under the guise of equality of the provinces and some—wink—of the different governments will respond differently.

I think the demands of Quebec are likely to be so pronounced that I do not wish to hold out the options of all ten provincial governments going the Allaire route. At the same time, I do not want to prevent the possibility of responding to Quebec. So I think an overt asymmetry is the way to go about it, but I do not underestimate the difficulty of achieving it.

I also argue, since you have said that one of the reasons people support the Courchene-type solution—or maybe it is what you said—would be easier to sell to Canadians. I think that is true as long as we assume there is some norm out there called equality of the provinces to which all actors have to pay allegiance.

My response to that would be that we may have to stop calling Quebec a province and thinking of Quebec as a province, identifying it as some different jurisdictional unit with therefore a justifiably unique relationship to the rest of us, which then means when others say we should get what Quebec gets because of equality of provinces, the response is that it is not a province. Equality of provinces only applies to those units that are provinces. I am not saying this is easily saleable; I am saying it might be a way out of a cul-de-sac that I otherwise think we are in.

# [Traduction]

Courchene et d'autres semblent parfois préconiser? Autrement dit, les autres gouvernements provinciaux n'irons pas aussi loin dans la même voie, si bien que les pouvoirs concurrents utilisés à divers degrés par les deux ordres de gouvernements vont créer une asymétrie de facto importante.

Personnellement, je ne crois pas cette solution souhaitable pour deux raisons et peut-être même trois. Premièrement, plusieurs autres gouvernements provinciaux utiliseront ces pouvoirs concurrents lorsque la province aura la primauté comme il faudra la leur connaître si nous voulons laisser au Québec la marge de manoeuvre dont il a besoin. Par conséquent, le pays se trouverait décentralisé plus que je ne le crois souhaitable.

D'autre part, si le Québec exerce ses pouvoirs parallèles autant que je le prévois, cette solution ne règlera pas le problème ou la question du rôle que les députés du Québec peuvent jouer à la Chambre des communes fédérale.

A mon avis, c'est là une façon d'éluder le problème fondamental de la représentation aux institutions nationales. M. Trudeau a pourtant constamment souligné, dans les années 60, que c'était là la principale difficulté que posait la reconnaissance d'un statut particulier. Je ne pense pas qu'il soit possible d'agir de façon détournée et de faire accepter le résultat à long terme si l'asymétrie de facto est vraiment importante.

Par conséquent, si nous voulons accorder un statut particulier au Québec, je préfère que nous le fassions franchement en indiquant quelles en sont les conséquences au niveau des institutions nationales et en essayant d'y remédier simultanément au lieu de le faire en invoquant l'égalité des provinces et le fait que les divers gouvernements réagiront différemment.

A mon avis, les exigences du Québec iront si loin que je n'écarte pas la possibilité pour les 10 gouvernements provinciaux de choisir la solution Allaire. En même temps, il ne faudrait pas se priver de la possibilité de répondre au Québec. Par conséquent, une asymétrie ouverte me semble être la solution, mais je sais qu'il sera difficile d'y parvenir.

D'autre part, comme vous avez dit que l'une des raisons pour lesquelles les gens appuyaient une solution du genre que préconise le rapport Courchene, si j'ai bien compris, c'est parce qu'elle serait plus facile à faire accepter aux Canadiens. C'est vrai à la condition que l'égalité des provinces soit reconnue par tous les intervenants.

Peut-être devrons-nous cesser d'appeler le Québec une province et le considérer comme une autre forme de juridiction qui entretiendra donc des rapports très particuliers avec le reste du pays. Autrement dit, lorsque les autres réclameront la même chose que le Québec au nom de l'égalité des provinces, on leur répondra que le Québec n'est pas une province. L'égalité des provinces ne peut s'appliquer qu'aux provinces. Je ne dis pas que ce soit facile à faire accepter, mais que ce serait une façon de se sortir du cul-de-sac dans lequel nous sommes.

Mr. Nystrom: I do not necessarily disagree with you at all. I know you are also not an advertising man. I am wondering how you sell that vision. Suppose Premier Wells, who talks about the equality of the provinces, who is against equality..? It sounds like a very simplistic concept. I am equal to Ross Reid, Ross Reid is equal to me, we have equal rights and everything else.

I know what you are saying and I say what you say most of the time as well, so does Ross Reid, but sometimes a very simplistic appeal is very difficult to beat in terms of the public.

Prof. Cairns: Yes, yes.

Mr. Nystrom: Put on your advertising man hat, how would you respond to that?

Prof. Cairns: I guess you respond in terms of the consequences of not responding. That is, you say if we do not try to work out some asymmetrical relationship, here is the very, very difficult and impossible situation we are in. We either find ourselves incapable of responding to Quebec, to the extent that seems necessary to make them continue to be willing members of the constitutional order, or we respond fully to Quebec and in the process decentralize to all ten provincial governments to an extent that I think is quite unsatisfactory to Canadians in the other nine provinces. We say this is the best way to meet the demands of Quebec and simultaneously not disturb a different equilibrium between provincialism and positive roles for the central government in the other nine provinces.

• 1020

We also remind people, of course, that this is not necessarily special status in some way that means unique privileges. It is special status with a price. The price is diminished political influence on power in the institutions of the federal government. The rest of Canada does not have to think that the failure to apply equality of the provinces means they are somehow or other being discriminated against. They can say this is a package that preserves the relations between the province and the centre that we prefer and gives Quebec a different status to which both benefits and penalties are attached. This might be one of the only ways we can remain together. It is worth public exploration. If it is found after public exploration that it might be manageable, it is worth public advocacy by political leaders. That is why we have political leaders.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Your analysis of the interaction of the Charter and federalism is in my opinion very sound. My problem now is what do we do with that? You say we have new players since the Charter. Speaking for myself, since I am a great admirer of Thomas Jefferson, I am in favour of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I think it should be the same in all provinces, even Quebec. I have no hesitation in saying that.

[Translation]

M. Nystrom: Je suis assez d'accord avec vous. Je sais que vous ne travaillez pas dans le domaine de la publicité. Je me demande comment vous pourriez faire accepter cette conception. Supposons que M. Wells, qui parle de l'égalité des provinces et qui peut être contre l'égalité...? Ce concept paraît très simpliste. Je suis l'égal de Ross Reid, Ross Reid est mon égal et nous avons les mêmes droits.

Je comprends ce que vous dites et je fais entendre le même son de cloche que vous la plupart du temps, tout comme Ross Reid, mais un message très simpliste est parfois ce qui a le plus de chances de convaincre le public.

M. Cairns: En effet.

M. Nystrom: Si vous vous mettiez dans la peau d'un publiciste, comment procéderiez-vous?

M. Cairns: Sans doute faut-il faire valoir les conséquences auxquelles un refus nous expose. Il s'agit de dire que si nous n'essayons pas de mettre au point des rapports asymétriques, nous allons nous retrouver dans une situation très difficile et même impossible. Ou bien nous sommes incapables de répondre au Québec, dans la mesure où cela semble nécessaire pour qu'il veuille continuer à faire partie de l'ordre constitutionnel, ou bien nous lui répondons entièrement et, ce faisant, nous décentralisons les pouvoirs dans les 10 provinces dans une mesure que les Canadiens des neuf autres provinces jugeront plutôt insatisfaisante. Il s'agit de dire que c'est la meilleure façon de satisfaire aux exigences du Québec sans compromettre l'équilibre entre le provincialisme et le rôle positif que le gouvernement central peut jouer dans les neuf autres provinces.

Il faut aussi rappeler aux gens, bien entendu, que ce statut particulier ne s'accompagne pas nécessairement de privilèges uniques. Il y a un prix à payer pour obtenir ce statut particulier. Ce prix est une diminution de l'influence politique que le Québec peut exercer sur les institutions du gouvernement fédéral. Le reste du Canada ne doit pas s'imaginer que si le principe de l'égalité des provinces n'est pas appliqué, cela veut dire qu'il est défavorisé. On peut faire valoir que cette initiative préserve les relations entre la province et le centre et qu'il vaut mieux conférer au Québec un statut différent auquel se rattachent à la fois des avantages et des inconvénients. Il s'agit peut-être d'une des seules façons de rester ensemble. Il vaut la peine de soumettre l'idée au public. Si après l'avoir consulté, on constate que c'est réalisable, ou laiserait les leaders politiques défendre ce concept devant l'électorat. C'est pour cette raison que nous avons des dirigeants politiques.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Vous avez fait une excellente analyse de l'interaction de la Charte et du fédéralisme. Mais je me demande où cela nous mène? Vous dites depuis l'adoption de la Charte, il y a de nouveaux intervenc. ts. Etant moi-même un grand admirateur de Thomas Jefferson, je suis pour la Charte des droits et libertés. Je pense qu'elle devrait être la même dans toutes les provinces, même le Québec. Je le dis sans hésiter.

The fact is that we also have federalism in our country, and we also have a parliamentary system. They are all part of the Constitution of Canada. The Supreme Court of Canada and the Supreme Court of the United States have not made a hierarchy of this. This is where I disagree with the Métis, on this precise point. In other words, everything may be amended. Of course, I hope we will never amend a document that gives rights—adds rights, of course, not subtract them. I agree with that.

I am concerned with the fact that in the formula of amendment, many people have rejected a veto for Quebec, but many have accepted. This is my reading of the testimony. Many have accepted that Quebec may have a special protection in the field of language, the civil code, things like that. Immediately the debate on the Charter starts, at the very moment we are talking about... I would not say a particular status, because the terms are dangerous, but a special protection for the province. The fact is that Canada is as it is. If we want to keep Canada together, we have to be very close to the facts.

I wonder if we have no choice. We have to leave at the same time with a debate on federalism and a debate on the Charter as such. We have to deal with the new players and try to have a rigorous debate. It is very difficult, in my opinion, because people are always switching from one level to another. I have not found a solution to that. I wonder if you have a solution.

Prof. Cairns: I agree with you, Senator Beaudoin. I do not think there is or should be a hierarchy among these principles and the players that support them. I think we have to find ways of facilitating their harmonious co-existence, and that might require a somewhat different relationship of the Charter to Quebec than elsewhere and possibly a veto for Quebec that is certainly not given to all other provincial actors. It might be, if your position can be sustained, that the Charter should have a full-blooded application to Quebec, as elsewhere in the country, that one might nevertheless, as a constitutional philosophy, so to speak, develop the idea that it might be rather more legitimate for the Government of Quebec than for other provincial governments to use the notwithstanding clause because the Charter—

• 1025

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I want to be very clear-cut. I do not want anything special for Quebec in the field of the Charter of Rights. It should be the same Charter of Rights all over Canada.

My thesis is that it is possible to have the same Charter of Rights in our country. I am happy with the Charter and I am happy with the work of the Supreme Court, but I think Quebec may need some protection. It is not in the Charter field; it is in the federalism field, which is quite different. This is what I would probably suggest, speaking just for myself.

[Traduction]

Le fait est que nous avons également un système fédéraliste et un système parlementaire. Ils font partie de la Constitution du Canada. La Cour suprême du Canada et la Cour suprême des Etats-Unis n'ont pas établi de hiérarchie sur ce plan. C'est là que je ne suis pas d'accord avec les Métis. Autrement dit, tout peut être modifié. Bien entendu, j'espère que nous ne modifierons jamais un document qui confère des droits si ce n'est pour en ajouter, mais pas pour en enlever. Je suis d'accord sur ce point.

En ce qui concerne la formule d'amendement, bien des gens ont refusé d'accorder un droit de veto au Québec, mais bien d'autres sont d'accord sur ce principe. C'est ce qui ressort, selon moi, des témoignages. De nombreuses personnes ont accepté d'accorder au Québec une protection spéciale dans le domaine de la langue, du droit civil et pour les questions de ce genre. On se met à discuter de la Charte à partir du moment où vous parlez. Le ne parlerais pas de statut particulier étant donné que c'est un terme assez dangereux, mais d'une protection spéciale pour le Québec. Le Canada étant ce qu'il est, si nous voulons le garder uni, il faut tenir compte des réalités.

Je me demande si nous avons le choix. Nous devons tenir en même temps un débat sur le fédéralisme et un débat sur la Charte. Il faut tenir compte des nouveaux intervenants et essayer de tenir un débat rigoureux. C'est très difficile, selon moi, étant donné que les gens passent constamment d'un niveau à un autre. Je n'ai pas trouvé de solution à ce problème. Je me demande si vous en avez une à proposer.

M. Cairns: Je suis d'accord avec vous, sénateur Beaudoin. Je ne pense pas qu'il faille établir de hiérarchie entre ces principes et les intervenants qui les défendent. Nous devons trouver des moyens de favoriser leur coexistence harmonieuse et il faut peut-être pour cela que l'application de la Charte ne soit pas tout à fait la même au Québec que dans les autres provinces et peut-être aussi accorder au Québec un droit de véto qui ne sera certainement pas conféré à la totalité des autres provinces. La Charte devrait peut-être s'appliquer au Québec comme ailleurs comme vous l'avez fair valoir, mais peut-être serait-il plus légitime pour le Québec que pour les autres gouvernements provinciaux d'invoquer la clause dérogatoire étant donné que la Charte. . .

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je serai très clair. Je ne veux rien de spécial pour le Québec en matière de Charte des droits. La même charte devrait s'appliquer à tout le Canada.

Je crois qu'il est possible d'avoir la même Charte pour l'ensemble du pays. Je suis satisfait de la Charte et je suis satisfait du travail de la Cour suprême mais je crois que le Québec peut nécessiter une protection spéciale. Ce n'est pas dans le domaine de la Charte; c'est dans le domaine du fédéralisme, ce qui est tout à fait différent. C'est probablement ce que je suggérerais moi-même.

Quebec needs protection for its civil code, its presence of three judges at the Supreme Court level, its language and its culture. But for the rest, the rights of Québécois should be the same as the rights of Canadians. I agree with the basic Charter of Rights in this country, but if there is some special protection, I do not want that in the bill of rights; I want this at the federal system level.

But when we talk about that, people immediately switch the debate. They say, if we do that for Quebec, we have to do it for this, this and this. But it is not the same debate at all. Federalism is a system of government where the power is divided. We are not talking about the Charter in those areas.

Mr. Littlechild (Wetaskiwin): Welcome, Professor Cairns, to the committee. A lot of my colleagues apparently want to ask questions, so let me be very brief and ask you two questions and make one comment to which I would appreciate your views.

First of all on your analysis, I am very interested in it; however, I have one area of query. You say that since 1982 there has been a new constitutional "minoritarianism". Do you believe that has been a creation since that time, or is it a confirmation of a pre-existing situation?

Prof. Cairns: It is not a creation, but on the other hand, it is more than a confirmation. As I have tried to argue in various places, there were certain trends out there in Canadian society that existed prior to and independently of the Charter, but it does seem to me that the Charter picked some of them up, as did the aboriginal clauses, gave them a legitimacy, gave those who identified with those trends, movements and groups a feeling of having a constitutional dimension to what we might call their "minoritarianism" which did not previously exist.

So it is more than a confirmation. The Charter changed what was already there, but what was already there was waiting to be pulled in that direction.

Mr. Littlechild: Given our mandate today as a committee, how do we deal with that new reality or that new circumstance? I know you mentioned, for example, public discussion, negotiation, and ratification, all of which can be done without a formal amendment. Is that your suggestion as to how we deal with the new reality on these constitutional rounds of discussion?

**Prof.** Cairns: We are subject to a very, very pressing timeframe. A formal constitutional amendment dealing with the legal sections of the 1982 Constitution Act does not seem to me to be viable at the moment, so we are reduced to playing positively with the political process that attends the use of the legal requirements. That is where I think we can be highly creative and can do many things to incorporate these new actors, not only placating them in terms of keeping them quiet, but responding positively so they feel, yes, we were listened to, we were recognized, and we have been paid attention to.

# [Translation]

La protection que je préconise pour le Québec vise son code civil, la présence de trois juges du Québec à la Cour suprême, la langue et sa culture. Pour le reste, les droits des Québecois devraient être les mêmes que ceux des Canadiens. Je suis d'accord pour avoir une Charte des droits fondamentaux au Canada mais si l'on doit envisager une protection spéciale, je ne veux pas que cela se trouve dans la Charte des droits; je veux voir cela dans le système fédéral.

Toutefois, quand nous parlons de cela, le débat dévie immédiatement. On dit que si on fait cela pour le Québec, il faut le faire pour ceci, ceci et cela. Or, ce n'est pas du tout le même débat. Le fédéralisme est un système de gouvernement où les pouvoirs sont divisés. Il ne s'agit pas de la Charte dans ces domaines.

M. Littlechild (Wetaskiwin): Bienvenue au comité, monsieur. Beaucoup de mes collègues semblent vouloir poser des questions et je serai donc bref. Je vous poserai deux questions et ferai une observation sur laquelle j'aimerais avoir votre réaction.

Tout d'abord, votre analyse m'intéresse beaucoup; j'aimerais néanmoins une précision. Vous dites que depuis 1982, il y a de nouveaux «minoritaires» constitutionnels. Croyez-vous que cela date de cette époque ou que cela confirme une situation qui existait déjà?

M. Cairns: Ce n'est pas quelque chose qui a été créé de toute pièce mais c'est plus qu'une confirmation. Comme j'ai essayé de l'expliquer en diverses circonstances, il existait certaines tendances dans la société canadienne avant la Charte et indépendamment d'elle mais il me semble que la Charte les a reprises, comme les articles sur les autochtones, leur a donné une légitimité, a donné à ceux qui défendaient ces tendances, aux mouvements et groupes qui les représentaient, a donné une dimension constitutionnelle à leur situation «minoritaire», ce qui n'existait pas auparavant.

C'est donc plus qu'une confirmation. La Charte a changé ce qui existait mais ce qui existait n'attendait que cela.

- M. Littlechild: Étant donné le mandat de notre comité, comment faire face à cette nouvelle réalité ou à ces circonstances nouvelles? Je sais que vous avez parlé de discussions publiques, de négociations et de ratifications, toutes choses qui peuvent se faire sans amendement formel. Est-ce la façon dont vous nous suggérez d'aborder cette nouvelle réalité dans nos débats constitutionnels?
- M. Cairns: Nous faisons face à des délais très courts. Un amendement constitutionnel formel sur les différents articles de la loi constitutionnelle de 1982 ne me semble pas possible pour le moment si bien que nous sommes réduits à jouer la carte politique en attendant de pouvoir satisfaire aux exigences juridiques. C'est la raison pour laquelle je pense que nous pouvons faire preuve de beaucoup de créativité et faire beaucoup de choses, non pas en les faisant taire mais en accueillant positivement leurs interventions de sorte qu'ils aient vraiment l'impression qu'on les écoute, qu'on reconnaît leur existence et qu'on leur prête attention.

[Traduction]

• 1030

I do not think a lot of these new constitutional players in fact really expect that they have to win. I think they understand that there are governments and governments have interests, that there are competing concerns. They push theirs as far as they can. They use the language of rights, which is a kind of non-bargaining, non-compromising language, which complicates the premise that they are seeking agreement.

I think the reality is that as long as they can believe that their participation is serious and important, they will then be prepared to defer, maybe with some squawking, to a collective outcome that responds somewhat to them but also responds to the other realities of which Senator Beaudoin is reminding us: that this is a federal system, it is a parliamentary system, there are other actors, there are historic principles. Sections 28 and 27 are not everything.

The problem with Meech Lake was that it was couched in such an offensive way to these new players: it does not matter what you say, we will not listen unless you find an egregious error, and we reserve the right to define what an egregious error is. It was positively insulting and humiliating. I think that is what people reacted negatively to. They do not react negatively to being listened to, to having debate, having by-play, and then in effect being told, well, you cannot win them all; you got some, but you did not get everything; there were other actors out there.

That is what political leadership is all about. It is not imposing by dictate an outcome before you have heard these other players. I think that was the Meech Lake problem.

Mr. Littlechild: Among your characteristics of the new players, one you mentioned was that they have little information on how to play the game. In your *obiter dicta*, if I follow you, one of the games you mentioned was the save Canada game that is being played. Do the aboriginal people, because of the new characterization you have put on it, have a role to play in that particular game?

Prof. Cairns: On the first one, the little information on how to play the game, I guess that in retrospect I would argue that after the 1982 Constitution Act, had the government leaders, ministers of federal-provincial relations, attorneys general, and so on, understand the impact the Charter was going to have on the constitutional reform process, in ways that I cannot spell out off the top of my head, they should have recognized that there is a new role here that is being brought into the constitutional order and that these new players have to be educated—not in a way that treats them as children, but in a way that says you are mature people, but you now have new responsibilities, and

Je ne pense pas que beaucoup de ces nouveaux acteurs constitutionnels pensent vraiment qu'ils doivent gagner. Je crois qu'ils comprennent qu'il y a des gouvernements et que les gouvernements ont des intérêts, des préoccupations qui ne vont pas forcément dans le même sens. Ils peuvent ainsi défendre leurs points de vue au maximum. Ils parlent de droits, dans un langage qui ne se prête pas à la négociation ni aux compromis et qui complique les choses quand l'objectif devrait être une entente mutuelle.

La réalité est que tant qu'ils penseront que leur participation est sérieuse et importante, ils seront prêts, peut-être après quelques protestations, à accepter la volonté collective qui correspondra peut-être d'une certaine façon à leurs aspirations mais également aux autres réalités que nous rappelle le sénateur Beaudoin: à savoir qu'il s'agit d'un système fédéral; d'un système parlementaire, qu'il y a d'autres acteurs et qu'il y a également certains principes historiques à respecter. Les articles 28 et 27 ne sont pas tout.

Le problème du lac Meech c'est que l'accord a été présenté de façon très choquante à ces nouveaux acteurs: peu importe ce que vous dites, nous ne vous écouterons que si vous pouvez relever une erreur énorme et encore, nous nous réservons le droit de définir ce qu'est une erreur énorme. C'était tout simplement choquant et humiliant. Je crois que c'est la raison pour laquelle la réaction a été si négative. On ne réagit pas négativement quand on a l'impression que l'on vous écoute, que l'on participe au débat, que l'on a un rôle même secondaire et qu'ensuite on vous dit qu'on ne peut évidemment pas gagner sur tous les tableaux; qu'on a gagné sur certains mais pas sur tout; qu'il y avait d'autres intérêts en jeu.

C'est ce que j'appelle le leadership politique. Il ne s'agit pas d'imposer une solution avant d'avoir entendu les autres joueurs. Je pense que c'était là le problème du lac Meech.

M. Littlechild: Dans les caractéristiques que vous donnez des nouveaux acteurs constitutionnels, vous dites qu'ils sont mal renseignés sur la façon de participer au jeu. Dans votre observation incidente, une des parties que vous mentionnez est celle qui consiste à sauver le Canada. Les autochtones, d'après ce que vous avez dit, ont-ils un rôle à jouer dans cette partie?

M. Cairns: Tout d'abord, quand je dit qu'ils ne sont pas suffisamment informés sur la façon de jouer le jeu, je pense qu'après la Loi constitutionnelle de 1982, si les chefs de gouvernements, les ministres des relations fédérales-provinciales, les procureurs-généraux, etc, avaient compris l'incidence qu'aurait la Charte sur le processus de réforme constitutionnelle, et je ne puis tout expliciter comme cela à brûle-pourpoint, ils auraient reconnu qu'il y a un nouveau rôle à jouer dans l'ordre constitutionnel et que ces nouveaux joueurs doivent être informés—non pas en les traitant comme des enfants mais au contraire en leur disant que ce sont des adultes et qu'ils ont maintenant de nouvelles

your responsibilities include working the Constitution, not just pursuing your own personal group interests; you have to do that and we expect you to do that, but simultaneously you have to learn to have some kind of concern for the larger constitutional context in which your rights are located.

That would have been an educational task so that when they came to the table they were ready, one hoped, to play a role that might have been somewhat more altruistic and less self-centred than was the case.

To be blunt, one of the reasons they learned to play the game in such a self-interested way is that they observed the behaviour of governments. They were therefore led to believe that this is the way the game is played, because that is the way the historic actors play the game. They play the game as a ruthless competition in which the only outcome that matters is the one that advantages themselves as governments, and that was the lesson they got.

So we have multiplied the number of self-interested constitutional actors to such an extent that we are on the verge of producing a paralyzing situation. It would have been better if earlier we had socialized these new actors into norms that would have allowed more compromise, more give and take, more bargaining. That would have presupposed first that we knew what was happening at the beginning, which we did not; second, that we could pull off the education task, about which I am not sure; and third, that governments themselves were not quite so self-interestedly devoted to their own concerns and displayed more concern for the larger order.

• 1035

Your second point on the save Canada game is the role for aboriginal people. Obviously the answer is yes, because aboriginal people are part of the Canada we are trying to save—for them particularly, as for Québécois. We are not trying to save it in a fashion that makes it a replica of where we are now because the present status is not acceptable either to Québécois or to aboriginal people or to many others. But let us leave it at that. So they both should play and contribute and be responded to.

I think the aboriginal issue is in some ways much tougher than even the Quebec issue, for various reasons. I think what we have to try to do is find a way of thinking about how aboriginals can be a particular kind of Canadian; that is, they are aboriginal peoples with the rights and privileges that go along with that, which may vary from status to Métis and so on, but they are also Canadians and they partake of most of the rights and duties of Canadian citizenship, with certain qualifications.

Mme Bertrand (Brome—Missisquoi): Professeur Cairns, bienvenue chez nous. Mon intervention portera sur la Charte. Ne croyez-vous pas, comme disait hier le professeur Courchene, qu'une des entraves à notre unité nationale est

[Translation]

responsabilités et que parmi ces responsabilités il y a la Constitution et qu'il ne s'agit pas simplement de poursuivre les petits intérêts de leur groupe; qu'ils doivent défendre ses intérêts et qu'on s'attend à ce qu'ils le fassent mais qu'ils doivent en même temps apprendre à considérer le contexte constitutionnel dans son ensemble puisque c'est dans ce contexte que se situent leurs droits.

Voilà le genre de choses qu'il aurait fallu leur apprendre de sorte que lorsqu'ils arrivent à la table de négociations, ils soient prêts à jouer un rôle peut-être un peu plus altruiste et moins égoïste.

Très franchement, une des raisons pour lesquelles ils ont appris à jouer leur rôle de façon aussi égocentrique est qu'ils ont observé le comportement des gouvernements. Ils ont ainsi été amenés à croire que c'était la façon dont on devait jouer ce jeu puisque c'est ainsi qu'ils le voyaient jouer par ceux qui le jouaient depuis toujours. Ils donnent l'impression qu'ils participent à une compétition féroce dont la seule issue importante est, pour les différents gouvernements, d'obtenir l'avantage. C'est donc la leçon qu'ont retenu les nouveaux acteurs.

Nous avons donc multiplié le nombre d'acteurs constitutionnels intéressés à tel point que nous risquons de tout paralyser. Il aurait été préférable que nous apprenions à ces nouveaux acteurs à respecter des normes permettant davantage de compromis et de négociations. Cela aurait supposé tout d'abord que nous sachions ce qui se passait, ce que nous ne savions pas; deuxièmement, que nous puissions réaliser cette tâche d'éducation, ce dont je ne suis pas certain; et troisièmement, que les gouvernements eux-mêmes ne soient pas aussi intéressés et ne se préoccupent pas aussi exclusivement de leur propre intérêt et qu'ainsi ils s'inquiètent davantage de l'ensemble du pays.

Vous me demandez ensuite si les peuples autochtones ont un rôle à jouer pour sauver le Canada, à quoi je vous répondrai que cela va de soi car les autochtones tout comme les Québécois sont partie prenante dans cette affaire. Mais il faut que la situation évolue car le Canada tel qu'il se présente actuellement est inacceptable pour les Québécois, pour les peuples autochtones ainsi que pour bien d'autres groupes. Donc tous les deux ont un rôle à jouer.

J'estime d'ailleurs que le problème autochtone est à maints égards plus complexe que la question québécoise. Il faudra donc trouver des solutions spéciales pour les autochtones qui tout en étant Canadiens avec tous les droits et obligations que cela comporte, bénéficient de certains droits et privilèges spéciaux en tant qu'autochtones, droits et privilèges qui varient d'ailleurs selon leur statut, selon qu'il s'agisse par exemple d'Indiens de fait, de Métis, etc..

Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi): Welcome, Professor Cairns. I would like to address the Charter. Professor Courchene told us yesterday that the way the Charter of Rights has been interpreted by both English

l'interprétation que les Canadiens, anglais ou québécois, se font de la Charte des droits et libertés? L'approche traditionnelle du Québec a toujours été de privilégier les droits collectifs plutôt que les droits individuels.

En 1968, un premier ministre, convaincu du droit des parents à l'enseignement pour leur enfants, a dû faire face à une levée de boucliers parce que la population disait que les droits collectifs devaient primer dans ce débat-là.

Vous avez parlé d'une charte asymétrique. J'aimerais que vous élaboriez un peu là-dessus.

Il y a une autre préoccupation au Québec. On dit souvent qu'il est illogique que les lois soient soumises au tribunal suprême. Pour ma part, je n'ai aucun doute sur les jugements de la Cour suprême, mais il reste que les parlements et les élus du peuple n'ont plus de pouvoir face aux jugements de la Cour suprême. Ce sont les cours qui décident et non les élus du peuple.

**Prof. Cairns:** On the latter point, that is clearly true. That is the purpose of having a Charter of Rights. It is to say that certain rights are above the capacity of legislatures to employ parliamentary supremacy across the whole range of their jurisdiction, and therefore courts interpret situations in which rights appear to be in conflict with the Charter. If in addition, however, the legislation in question is covered by those parts of the Charter to which the notwithstanding clause can be applied, a government can still extricate itself from that conflict. However, you are correct that the consequence—

Mme Bertrand: Étes-vous en faveur du maintien de la clause nonobstant?

• 1040

**Prof. Cairns:** I am certainly in favour of retaining it as far as Quebec is concerned. I am not clear whether I am prepared to visualize a situation that is not available to other govenrments.

We know originally, of course, that the federal government did not wish the notwithstanding clause, yet it itself took it as part of the package when some of the other provincial governments sought it.

One of your other queries was would I discuss the concept of an asymmetrical Charter. Well, all I really had in mind there was if it is the case, and Senator Beaudoin may deny that it is the case, that the support for this particular Charter in Quebec is significantly less than is the case in the rest of the country, and if the Charter, as presently put together and interpreted, seems to be an impediment to working out some rapprochement with the government and the people of Quebec, and given the fact that there is a Quebec Charter, I am prepared to consider a situation in which the Charter has an asymmetrical application, which either would be that the Charter has a very restricted application to matters within whatever the Quebec jurisdiction is after the next round of constitutional settlement, or conceivably that the Charter does not apply at all to matters within that expanded Quebec jurisdiction if that is a necessary price to pay for getting an agreement. If it is not a necessary price to pay, of course, I do not wish to pay it. I am not as close to the Quebec situation as some of the members here.

#### [Traduction]

speaking and French speaking Canadians, is an obstacle to our national unity and I wonder whether you would agree with that. Quebec has traditionally given the priority to collective rights over individual rights.

In 1968, the then Prime Minister who was convinced that parents should be free to decide how their children were to be educated met with fierce opposition because people felt that what mattered most was collective rights.

Could you spell out in more detail what you mean exactly by an asymmetrical Charter.

There is another concern in Quebec where people say that there is no reason for laws to be reviewed by the Supreme Court. Personally, I have no quarrel with the decisions of the Supreme Court even though Parliaments and MPs can do little when faced with the decision of the Supreme Court. It is no longer the elected representatives of the people but the courts which decide.

M. Cairns: Vous avez parfaitement raison en ce qui concerne la Cour suprême, car c'est l'aboutissement logique de la Charte des droits. L'application de certains textes législatifs va au-delà de la compétence des parlements et dans ces cas il appartient aux tribunaux de trancher lorsqu'il y a contradiction entre un texte législatif et la Charte des droits. Si le texte législatif en question peut faire l'objet de la clause nonobstant, cela peut servir de porte de sortie à un gouvernement provincial. Vous avez toutefois raison en ce qui concerne les résultats...

Mrs. Bertrand: Are you in favour of keeping the notwithstanding clause?

M. Cairns: La clause nonobstant doit certainement être maintenue pour le Québec, mais je ne vois pas pourquoi d'autres provinces ne pourraient pas également en bénéficier.

Nous savons tous bien entendu qu'au début le gouvernement fédéral était contre la clause nonobstant même s'il a ensuite changé d'avis sous la pression d'autres gouvernements provinciaux.

En ce qui concerne une charte asymétrique, s'il s'avère qu'au Québec la Charte des droits est bien moins populaire que dans le reste du pays-le sénateur Beaudoin sera peutêtre en désaccord là-dessus-et si cette Charte telle qu'elle est interprétée actuellement constitue un obstacle au rapprochement avec le Québec, et vu que le Québec possède sa propre Charte, on pourrait envisager une application asymétrique de la Charte; celle-ci s'appliquerait de façon limitative aux questions relevant de la compétence du Québec telle que celle-ci aura été décidée aux termes du nouvel accord constitutionnel ou encore que la Charte ne s'appliquerait pas du tout aux questions relevant de la compétence nouvellement étendue du Québec, si c'est la seule condition à laquelle un accord pourrait être obtenu. Si on peut l'éviter, ce serait certainement préférable. Je connais sans doute moins bien la situation au Québec que certains des députés ici-présents.

It is obviously the case, however, as a generalization that the Charter has not so far in its brief period of existence—which is very short—managed to acquire the same degree of sort of mass level support in Quebec and among elites that it has in the rest of the country. That was not unrelated to its origins and a whole lot of things we do not need to go into here.

M. Blackburn (Jonquière): Professeur Cairns, vous avez parlé tout à l'heure de la formule d'amendement constitutionnel ainsi que du processus qui a été utilisé au moment de la négociation de l'Accord du lac Meech. L'Accord du lac Meech contenait les conditions auxquelles le Québec consentait à réintégrer la Constitution canadienne. Il y avait cinq conditions. L'une d'entre elles était que le Québec exigeait un droit de veto quant à la réforme du Sénat. Si on avait séparé l'Accord du lac Meech en plusieurs morceaux, le Québec se serait retrouvé avec quelques parties du morceau et il se serait fait enlever la dernière. C'est pour cela qu'à ce moment-là on avait utilisé le package deal pour faire adopter l'ensemble de l'Accord. Malheureusement, à cause de la clause de l'unanimité, Meech a été rejeté.

Estimez-vous que le Québec doit avoir un veto lorsqu'on parle du changement constitutionnel, lorsqu'on parle de formule d'amendement? Trouvez-vous que le Québec doit avoir une protection?

**Prof. Cairns:** I am not sure I caught your first question. I know that in the Meech Lake package, it was concluded by the political leaders that they would handle all of the individual amendments in that package as if they were subject to unanimity, when they did not have to do that. Some of them could have been handled by two-thirds plus 50%. What the political imperatives were that led to that, I do not know.

I suppose when you are bargaining a complete deal, you might think that you will only be satisfied if you get it all. It does not ensure you get it all, but one way to ensure that you will not have to accept or be induced to accept a package smaller than you have asked for is to make the whole thing subject to unanimity. That turned out to be a high-risk endeavour.

We could have broken the package down and got the two-thirds plus 50% through and the unanimous category would still have been repeated. But people might have bargained differently if that had been the understanding. That I simply do not know.

• 1045

On the idea of a Quebec veto, Quebec of course has a veto now with respect to a number of the matters covered by the unanimity clause in the 1982 act, but presumably they are regarded as insufficiently comprehensive to meet Quebec's desires for security. We probably have to go some way in the direction of expanding the application of whatever Quebec's veto is.

M. Blackburn: Quand vous parlez d'un élargissement du droit de veto, pensez-vous entre autres à la formule de Victoria? Qu'avez-vous à l'esprit à ce moment-là?

[Translation]

Il est en revanche tout à fait évident que depuis le temps relativement court qu'elle est en vigueur, la Charte des droits est loin d'avoir fait l'unanimité au Québec comme elle semble l'avoir fait dans le reste du pays, ce qui est dû sans doute entre autres à la façon dont elle a été adoptée.

Mr. Blackburn (Jonquière): Professor Cairns, you spoke about the amending formula and about the process used during the Meech Lake negotiations. The Accord provided 5 conditions for Quebec to join the Canadian Constitution, one being that Quebec would have a veto power regarding Senate reform. If the Meech Lake Accord had been broken down into its various elements, Quebec would have ended up with 4 of the conditions but not with the last one. That is why the package deal approach was used to push through the Meech Lake Accord. Unfortunately, the Accord was rejected because of the unanimity rule.

Do you feel that Quebec should have a right to veto the amending formula for changing the Constitution? In other words, should Quebec have a special protection?

M. Cairns: Je ne suis pas sûr d'avoir bien saisi votre première question. Je sais que les politiciens ont décidé que les différents amendements seraient assujettis à la règle de l'unanimité, ce qui n'était pas inévitable car on aurait pu appliquer la règle des deux-tiers plus 50 p. 100. J'ignore pour quelle raison politique cette décision a été prise.

Lorsqu'on discute d'un train de mesures, je présume que certaines des parties prenantes pour être sûres d'obtenir ce qu'elles veulent ont insisté sur la règle de l'unanimité. C'était un pari et ils l'ont perdu.

Ainsi la règle des deux-tiers plus 50 p. 100 aurait pu s'appliquer à certains éléments de l'accord et l'unanimité à d'autres, auquel cas l'issue des négociations aurait peut-être été différente. Mais cela, bien entendu, on ne le saura jamais.

En ce qui concerne le droit de veto du Québec, la Constitution de 1982 lui accorde ce droit sur différentes questions auxquelles s'applique la règle de l'unanimité, mais cette protection est jugée insuffisante par les Québécois. Il faudra donc sans doute étendre le droit de veto du Québec.

Mr. Blackburn: By expanding Quebec's veto, are you thinking of the Victoria formula?

**Prof. Cairns:** Again, I prefer not to go into details. These are things I would rather go back to my study and work on and think out the precise coverage. It obviously would be with respect to areas of jurisdiction that are central to the long-run survival of Quebec culture and identity and that do not have the same application in other provinces. I cannot go beyond that.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): In your answer to Mr. Littlechild's last question, you said that to the extent that Charter constituencies had received an education throughout past constitutional negotiations, they could understandably get a very negative view of how they should conduct themselves by virtue of observing the principal players.

Let me suggest to you that you may have overgeneralized in your comments, that in fact there are a number of examples I could give you, and certainly what has been written about the negotiations that took place in the early 1980s and during Meech Lake would lead me to believe that in a number of instances, on a number of occasions, premiers and others tried to accommodate the total interests of Canada and were not there just for their own self-interest.

I wonder if I could give you another opportunity to comment. I was going to give you the example, for instance, of the premier of my province indicating that the Province of Ontario would unilaterally give up a number of Senate seats. That would not fit in with your generalization, and I could give you other examples as well.

**Prof.** Cairns: Another example, I guess, would be the willingness of the other nine provincial governments to put on the back burner their separate constitutional demands while what was identified as the Quebec round was grappled with. That was a degree of self-discipline and self-control.

It was, however, coupled with the clear understanding that this sacrifice did not go so far as to repudiate the norm of equality of the provinces, and therefore in responding to Quebec, with the exception of the distinct society, they insisted as a requirement for their support for the outcome that everything that was given to Quebec would also be given to the other nine provinces.

Now, either one could say that this was allegiance to a principle of federalism or one could say that it was the utilization of a rather recently developed and hardened constitutional norm that was very self-interestedly advantageous to the other provincial governments. I lean certainly, to some extent, towards the latter interpretation.

This may not be correctly described as unadulterated pursuit of self-interest, but I think it is the case that in the Meech Lake negotiations there was a relative overlooking of those various other Charter and aboriginal constituencies, some of which were responded to in the change that took place between the two meetings, Meech Lake and Langevin Block. But I think it is fair to say that the Charter and aboriginal concerns were not centrally in the minds of those actors. They thought—and this is part of my larger argument—that the issue on the table could be thought of primarily, and maybe even exclusively, as an issue of federalism for which they appropriately were the leading players.

[Traduction]

M. Cairns: Je ne peux pas vraiment étudier cette question en détail. Mais ce droit de veto devrait s'appliquer logiquement aux questions touchant à la survie à long terme de la culture et de l'identité québécoises ce qui ne s'applique donc pas aux autres provinces.

M. Nicholson (Niagara Falls): En réponse à la dernière question de M. Littlechild, vous avez fait remarquer qu'à voir la façon dont les différentes parties prenantes ont défendu leur propre intérêt au cours des dernières négociations constitutionnelles, cela risque de donner un fort mauvais exemple à tout le monde.

Je trouve pour ma part que vous avez exagéré, car j'estime que lors des négociations au début des années 1980 ainsi qu'au cours de celles sur le lac Meech, les premiers ministres provinciaux ainsi que d'autres personnes ont à maintes reprises prouvé qu'ils tenaient avant tout à défendre les intérêts de l'ensemble du Canada et non pas uniquement leurs propres intérêts.

Ainsi le premier ministre de l'Ontario avait offert d'abandonner unilatéralement un certain nombre de sièges au Sénat. Ce qui prouve bien que l'égoïsme n'était pas seul à présider à ces négociations comme vous l'affirmez et je pourrais vous donner d'autres exemples.

M. Cairns: Il y a également eu le cas des neuf gouvernements provinciaux qui ont accepté de remettre à plus tard leurs exigences constitutionnelles en attendant de régler le problème du Québec, faisant ainsi preuve d'autodiscipline.

Cela ne signifiait pas toutefois que ces provinces renonçaient au principe de l'égalité entre toutes les provinces si bien qu'à l'exception de la notion de société distincte, les neuf autres provinces ont exigé d'obtenir tout ce qui serait accordé au Québec, sans quoi elles voteraient contre l'accord.

Cette attitude pourrait être interprétée comme un exemple de fédéralisme bien compris ou au contraire comme l'exploitation adroite et égoïste du principe de l'égalité des provinces récemment introduit dans la Constitution. C'est cette deuxième interprétation que j'aurais tendance à retenir.

Même si cela n'est pas de l'égoïsme pur et simple, il n'en reste pas moins que lors des négociations du lac Meech, il n'a pas été suffisamment tenu compte des autres problèmes, comme par exemple les Autochtones, alors qu'il en a été davantage question lors des discussions à l'Édifice Langevin. Je crois pouvoir dire sans risques d'erreur qu'au cours des discussions du lac Meech, il n'a pas été trop question de la Charte des droits ni des peuples autochtones. Les premiers ministres provinciaux pensaient à l'époque que s'agissant de régler le problème fédéral, ils étaient les seuls habilités à le faire.

Now, maybe one should not call what is an indifference, or a culturally conditioned insensitivity, self-interested behaviour. A fairer way of putting it might be that the governing elite, including Prime Ministers and their ministers of intergovernmental affairs and attorneys general, also needed to be socialized into the new world the Charter created, so they would be sensitive to these new concerns. Meech Lake brought them up short and told them they had to be... I do not find it either surprising or totally unsettling that governments pursue their own interests. That is what they are there for. It is not just what they are there for, but it is a key part of their purpose.

• 1050

Again, one of the main criticisms of Meech Lake, you must remember, was the criticism of many that the federal government did not pursue the interests of the federal government and did not play a role in nourishing and protecting the pan—Canadian community. The federal government, it was alleged, played the role of simply being the chairperson rather than a lead player.

Mr. Nicholson: You are correct. There was that criticism in certain quarters. I do not agree with it.

I want to put one more question to you before my time is up. You described the Bourassa-Rémillard position with respect to constitutional change, and you said that at some point we would have to develop a position in response to that. I think we are just about at that point. I wonder if you could suggest to us how we... Perhaps you can tell me who is "we". Is "we" the federal Parliament, or were you speaking of the rest of Canada, that other entity? What should the response be?

**Prof. Cairns:** First of all, who the other actors are depends on what game we are playing. If we are playing the save-the-country game, clearly the federal government and the other nine provincial governments are the relevant actors. If we are talking of a response after that attempted search for agreement has failed, then the rest of Canada begins to fashion itself out of the ashes of a failure, and precisely who those new actors will be I cannot really anticipate.

Mr. Nicholson: Could you respond to the first option, please?

Prof. Cairns: The only suggestion I have run across that might grapple with the Bourassa-Rémillard proposition is that the federal government has to play some sort of role as an intermediary between Quebec and the other nine provincial actors in those areas for which their support is required for constitutional change. The federal government operates in two arenas. It operates one on one with Quebec, and it operates one with the other nine as far as getting the package it can then, as the actor that can talk to Quebec, communicate as what the rest of the country has indicated is agreeable. This was put forth by Professor Bill Lederman of Queen's University in a volume of papers that was delivered at the University of Saskatchewan and should be published again, very imminently.

Senator Carney (British Columbia): Professor Cairns, as you can tell, we find your presentation fascinating. I have two questions. One deals with the Charter people, and the other deals with the rest of Canada.

# [Translation]

Cette indifférence ou manque de sensibilité n'est peutêtre pas synonyme d'égoïsme. On pourrait donc dire que les élites au pouvoir y compris les premiers ministres, leurs ministres des Affaires intergouvernementales et les procureurs généraux auraient dû être mieux sensibilisés à la nouvelle atmosphère suscitée par la Charte des droits et à l'espoir suscité par cette dernière. Je ne suis d'ailleurs guère surpris de constater que ceux qui nous gouvernent veillent à leurs propres intérêts. C'est tout à fait normal car c'est leur raison d'être.

Par ailleurs il ne faut pas oublier que de nombreuses personnes ont critiqué l'Accord du lac Meech à cause de la carence des autorités fédérales qui, au lieu de s'occuper de l'intérêt national, ont plutôt cherché à dégager un consensus.

M. Nicholson: C'est en effet ce que certaines personnes ont dit mais moi je ne suis pas d'accord avec ce point de vue.

J'ai une dernière question à vous poser. Vous avez fait remarquer que tôt ou tard nous devrons présenter une réponse à la solution préconisée par MM. Bourassa et Rémillard en ce qui concerne les changements constitutionnels. À ce propos «nous» c'est qui, le Parlement fédéral ou bien le Canada tout entier?

M. Cairns: Tout dépend des objectifs que l'on se propose. S'il s'agit de sauver le pays, la réponse appartient au gouvernement fédéral et aux neuf gouvernements provinciaux. Si ces négociations devaient échouer, il n'y a pas vraiment moyen de prévoir qui va essayer d'assurer la relève.

M. Nicholson: Pourriez-vous répondre à ma première question?

M. Cairns: Face au projet Bourassa-Rémillard, le gouvernement fédéral devra assumer un rôle d'intermédiaire entre le Québec et les neuf autres provinces pour obtenir des changements constitutionnels. Donc après avoir négocié avec le Québec, le gouvernement fédéral se met en rapport avec les neuf autres provinces et ensuite fait savoir au Québec ce que ces dernières sont prêtes à accepter. Ce processus a été décrit par le professeur Bill Lederman de l'Université Queen's dans une série de conférences prononcées à l'Université de la Saskatchewan et qui doivent être publiées incessamment.

La sénatrice Carney (Colombie-Britannique): Votre intervention est extrêmement intéressante monsieur le professeur. J'ai une question à vous poser au sujet de la Charte et une autre au sujet du Canada.

In terms of the Charter people, you have indicated that we have to make room in constitutional game-playing for the public, specifically the Charter people, along with the courts and the legislatures and the players with whom we are familiar. The problem I have, and which is central to this committee, is trying to define who those people are and what their mandate is.

For instance, I wrote a list here. I am a woman, a westerner, a British Columbian, a parliamentarian, an academic, a businesswoman, a mother, an anglophone, an Irish Canadian. Who am I? Where does it stop? Who gives us the mandate?

Later today we are going to hear from a group called REAL Women, who represent a portion of the category "women". There are other groups, such as the Status of Women, who purport to represent women. A lot of women feel those groups do not necessarily represent them. Central to this whole issue of participation in the process is, who has the mandate and how do they get it?

We have a mandate. We are either elected or, in the case of the Senate, we are appointed under the Constitution. We cannot deal with this issue of involving the public if we cannot get advice on who does have the mandate if they are to be mandated to participate in the process.

That is my first question. I would like you to tell me who I am.

• 1055

Mr. Nystrom: You are a senator, Pat.

**Senator Carney:** I said that being a parliamentarian is only one of my roles, and not the most important.

**Prof. Cairns:** No, you have hit on a very important question of the nature of representation and the nature of mandate. We all obviously have many, many potential identities, each one of which gets triggered off in different circumstances and different contexts. The groups that have been organized into constitutional actors by the Charter, so to speak, simply represent one definition of how this large heterogeneous, multiple-identitied society might be carved up.

So I agree with you, and that is why I argue that we have to go beyond the Charter constituencies, partly for your very reason. It is not just that some groups are not picked up by them, but some identities of those whose other identity is picked up by them are not brought to the process. In other words, your identity as a woman may be picked up, your identity as a westerner may be picked up, but several other identities of yours may not be picked up. That is why I am in favour of some kind of referendum.

The issue of mandate is a very, very important one. It seems to me that we can visualize, in a sense, the political process that surrounds particular Charter clauses as competition for the right to be the key public interpreter of what those clauses mean and how they should be enhanced. But we have no way of regulating the process by which that competition takes place. These are private actors and private organizations. Many of them are funded, of course, by the

[Traduction]

Pour ce qui est de la Charte, vous avez expliqué que le public devrait avoir son mot à dire en matière de changements constitutionnels et plus particulièrement tous ceux qui à titre quelconque s'intéressent à la Charte sans parler des tribunaux et des autorités provinciales. La question est de savoir qui sont toutes ces parties intéressées.

Ainsi en ce qui me concerne je suis une femme, je viens de l'Ouest, de la Colombie-Britannique, je suis parlementaire, j'ai enseigné à l'université, je suis une femme d'affaires, je suis mère, anglophone et canadienne d'origine irlandaise. On pourrait aussi se demander qui nous a mandaté à agir?

L'association REAL Women doit également comparaître dans le courant de la journée. D'autres associations prétendent également représenter les femmes bien que de nombreuses femmes sont d'avis que ces différents groupes ne les représentent absolument pas. Donc la question se pose de savoir qui est mandaté à s'occuper des questions constitutionnelles et dans quelles conditions?

Les députés quant à eux ont été élus et les sénateurs sont nommés comme le prévoit la Constitution. Avant donc de parler de participation publique, il faut savoir qui est mandaté pour le faire.

Voilà donc ma première question.

M. Nystrom: Vous êtes sénateur.

La sénatrice Carney: Mon rôle de parlementaire n'est pas le plus important de tous mes rôles.

M. Cairns: C'est une question très importante que vous venez de soulever. Nous jouons tous des rôles différents selon les circonstances. Les groupes qui aux termes de la Charte interviennent dans le débat sur la Constitution sont un exemple de la façon dont la société pourrait se regrouper pour intervenir sur ce dossier.

C'est justement la raison pour laquelle d'autres groupes devraient intervenir pour permettre à tous les intéressés de faire valoir leur point de vue dans leurs différentes capacités et c'est la raison pour laquelle je suis en faveur de la tenue d'un référendum.

La question du mandat est donc très importante. Ainsi nous avons pu voir différents groupes s'affronter pour essayer de s'imposer comme l'interprète officiel des différentes clauses de la Charte. Or cet affrontement n'est régi par aucune règle. Y participent des particuliers ainsi que toutes sortes d'organisations dont certaines sont financées par le gouvernement fédéral. Il est tout à fait normal dans ces conditions que vous mettiez en cause la crédibilité de

federal government, and I think it is quite appropriate for commissions such as yours to challenge the credibility of individuals who make claims to be spokespersons for large communities when you have your own separate understanding that really there are many, many differences of opinion within those communities.

Senator Carney: I raise the point because in order for this committee to deal with the mandate we have been given, which is to find out how the public can participate, we need help in this question of who has the mandate.

My second and last question deals with the break-up-of-the-country game and the save-the-country game, where you point out that the federal government cannot really play the rest-of-Canada game. That is very, very important. No Prime Minister, no leader of a party, can get up and say, okay, let us evolve institutional ways or rules for playing the rest-of-Canada game, and I think that speaks to where a lot of Canadians are at the moment, who are disengaging themselves from Quebec. There are a lot of Canadians who are feeling, we like Quebec, but if they want to go, let them go. We hear that in the polling and we hear that in the country.

But does that not undercut the ability of the federal government to govern? If you have a Prime Minister or a leader of a government who cannot play the rest-of-Canada game and therefore cannot speak to the concerns of those constituents, do you not think that explains some of the frustration that Canadians outside Quebec have with the federal government, whoever it is composed of, where it becomes irrelevant to their interests because they do not feel it speaks for them? Has that not given rise to the vacuum that is being filled by the Reform Party? How can a Prime Minister appeal to Canadians in the rest of Canada outside Quebec if he or she cannot play the rest-of-Canada game?

**Prof. Cairns:** I think I am in agreement with you. The extent to which it delegitimizes the federal government obviously depends upon the extent to which the rest of Canada is beginning to define itself as such and seeing itself as unrepresented in a process leading to an outcome in which rest of Canada might become an independent country, to the extent that the conception of the rest of Canada and the identities that go with it still are secondary or are in the background or are ones waiting to be tapped, so to speak, rather than already being tapped, either out of fear or apprehension or the activities of new parties such as the Reform Party. To the extent that this is the case, the credibility of the federal government is not damaged to the same extent.

• 1100

But if the situation continues to such a point that the probability is perceived to be much higher that the country cannot survive as a single unit, then the absence of institutional voice for the rest of Canada is going to become a fundamental constitutional problem, as well as a political problem.

Senator Carney: But there is a political answer right now. The voice of the rest of Canada is the Reform Party, and we are not members of that party. It is not the absence of an institution for the rest of Canada.

## [Translation]

certaines de ces associations qui se disent les porte-parole de certains secteurs de la population alors que nous savons tous parfaitement que les questions sont loin de faire l'unanimité.

La sénatrice Carney: Avant de décider des modalités de participation du public, il faudrait savoir qui est mandaté à représenter le public.

Comme vous l'avez dit, il y a ceux qui parlent de l'effondrement du pays et d'autres qui voudraient sauver le pays mais ce qui est certain c'est que le gouvernement fédéral ne représente pas à lui tout seul le reste du Canada mis à part le Québec. En effet ni le premier ministre ni aucun che de parti d'ailleurs n'est mandaté pour représenter le reste du Canada à part le Québec et c'est peut-être la raison pour laquelle de nombreux Canadiens disent maintenant que si le Québec veut se séparer eh bien tant pis. C'est ce qui ressort clairement des derniers sondages.

Ne pensez-vous pas que cette attitude empêche le gouvernement fédéral de gouverner? S'il est vrai que le premier ministre ne représente plus le reste du Canada, c'est sans doute la raison pour laquelle les Canadiens en dehors du Québec sont arrivés à la conclusion que le gouvernement fédéral ne défend pas leurs intérêts et n'exprime pas leur point de vue et c'est sans doute la raison du succès enregistré par le Parti de la réforme. Comment un premier ministre peut-il faire appel aux Canadiens en dehors du Québec s'il n'a pas tout d'abord à coeur les intérêts du Québec en dehors du Canada.

M. Cairns: Je suis d'accord avec vous. Le gouvernement fédéral perdra de sa légitimité en fonction de l'idée que le reste du Canada se fait de son rôle dans l'issue de ce problème, problème qui éventuellement pourrait déboucher sur la scission du pays, ce qui suscite différents courants d'opinions et la création de nouveaux partis comme le Parti de la réforme. Si le gouvernement fédéral parvient à canaliser ces courants d'opinions, sa perte de crédibilité ne sera pas nécessairement irréversible.

Si en revanche les gens deviennent persuadés que le Canada est condamné à éclater, le fait que le reste du Canada n'est pas représenté au plan institutionnel deviendra en soi un problème constitutionnel aussi bien que politique.

La sénatrice Carney: Mais le problème a déjà trouvé un début de réponse sous la forme du parti de la Réforme dont nous ne faisons pas partie et qui représente justement le reste du Canada. Donc le reste du Canada a bel et bien trouvé sa voix.

Prof. Cairns: But it is the absence of an official government institution. I agree that the Reform Party is responding to a gap in the constitutional conversation, in a sense. It correctly sees that there is one way of looking at where we are and where we might be going that does not have a lot of official actors capable of addressing it. We will try to fill that gap as a political party.

How or if at all the Reform Party could continue to play that role if it were to be a member of a coalition government in Ottawa or if, hypothetically, it were to form the government at Ottawa, even if it had no seats in Quebec, I do not know. It still would have a pan-Canadian jurisdiction. We are talking of extraordinary circumstances when we reach this stage of the discussion. I suppose such a situation would only have developed, i.e. a reform party as the governing party, if that issue had been the central issue in the preceding election. Then it would have legitimized playing the role, in a sense, of leaving the jurisdiction of Quebec behind because the attempt at a rapprochement had not been pulled off. We do not have recipes for how games of extraordinary politics are to be played.

Mr. Duhamel: I simply want to make a comment with respect to Senator Carney's point about the Reform Party being the voice of the rest of Canada. I do not agree with that at all. There are a lot of Canadians out there in the rest of Canada who do not consider a party unable to extend itself to Quebec and unable to be sensitive to minority language rights as representing the rest of Canada. We have to be very careful.

One of the principles here is one of fairness. Governments should attempt to be fair, sensitive and sensible, if that is possible. If it is fair to extend a veto to Quebec on matters such as language, culture, civil code and other matters because they have unique needs, anxieties, concerns and real problems, is it fair to extend that veto to our aboriginal peoples, for example, who have similar concerns in language, culture and in fact self-government, and perhaps the territories, who have some real concerns about someday somebody waking up and saying they would love to extend their borders and they are going to do it without consulting them?

Could you react very briefly to that?

**Prof. Cairns:** I think there is an obvious justification, if one is to say there is a special reason Quebec should have certain veto powers, for saying that the role of aboriginals in the constitutional order should be a unique role. It is not easy for me to say that they should have veto powers because we get back to Senator Carney's question of who the players are who would wield these veto powers and what is their mandate. Until we work that out, it is difficult to give a veto power to many, many actors who have internal disputes.

With respect to the territories, I certainly felt the Meech Lake treatment of the territories was a very unnecessary and inappropriate example of unfairness, which is at least one reason for being happy that Meech Lake was defeated.

Senator Gigantès (De Lorimier): Professor, it is wonderful to hear you. You are always refreshing and inventive.

I would like to continue a little with the question of Senator Carney and this notion that somehow not being able to play the rest-of-Canada game delegitimizes... What? People outside Quebec might say that since Mr. Mulroney is

[Traduction]

M. Cairns: Oui, mais il n'est pas représenté officiellement au sein du gouvernement. Il est vrai que le parti de la Réforme comble une lacune face à l'incapacité des hommes politiques de résoudre le problème.

J'ignore si le parti de la Réforme pourrait continuer à remplir ce rôle s'il parvenait à constituer un gouvernement de coalition à Ottawa ou s'il parvenait à constituer le gouvernement tout en n'ayant aucun siège au Québec. Ce serait certainement une situation tout à fait extraordinaire. Mais le parti de la Réforme ne parviendrait à constituer le gouvernement que si la question constitutionnelle devenait le principal enjeu électoral. Si le rapprochement avec le Québec avait échoué, le parti de la Réforme pourrait légitimement représenter le reste du Canada. Mais il n'existe pas de règle pour des circonstances aussi extraordinaires.

M. Duhamel: Je ne suis pas du tout d'accord avec la sénatrice Carney pour dire que le parti de la Réforme représente le reste du Canada. En effet, de nombreux Canadiens estiment qu'un parti qui n'a aucune représentation au Québec et qui ne tient aucun compte des droits des langues minoritaires ne représente pas le reste du Canada.

Les gouvernements doivent essayer d'être justes et sensibles dans toute la mesure du possible. Si l'on accorde un droit de veto au Québec sur tout ce qui touche à la langue, à la culture et au code civil, ne faudrait-il pas également accorder un droit de veto aux peuples autochtones qui eux aussi ont des préoccupations concernant leur langue, leur culture, leur autonomie, les questions territoriales et qui peuvent à juste titre se demander si les frontières ne pourraient pas un jour être modifiées sans qu'ils soient consultés.

Qu'en pensez-vous?

M. Cairns: S'il est légitime d'accorder un droit de veto au Québec, il est tout aussi légitime d'accorder des droits constitutionnels spéciaux aux peuples autochtones. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il faudrait leur accorder un droit de veto car cela nous ramène aux propos de la sénatrice Carney sur la question de savoir qui devrait avoir un droit de veto et comment ces différents groupes sont mandatés. Tant que ces questions ne seront pas réglées, on ne peut pas accorder à ces différents intervenants un droit de veto.

Il est certain que la question territoriale a été fort mal réglée dans l'Accord du lac Meech, ce qui en soi justifie peut-être son échec.

Le sénateur Gigantès (De Lorimier): Vos interventions sont toujours enrichissantes et pleines d'idées nouvelles.

Je voudrais revenir à la remarque de la sénatrice Carney comme quoi le gouvernement fédéral ne représenterait pas le point de vue du reste du Canada et aurait ainsi perdu de sa légitimité. Les Canadiens hors Québec peuvent considérer

from Quebec, they cannot see him as speaking for their interests. People outside Quebec might say that since the current Tory caucus is a combination of some nationalist Quebeckers and anglo-Tories, if you like, or non-Quebec Tories, they might be legitimized. But is the House of Commons itself legitimized?

• 1105

Prof. Cairns: I think my point is that it is not necessarily the regional composition of the governing party or the fact that Mr. Mulroney is or is not from Quebec. That is the issue Senator Carney is referring to and that I have been trying to work out in my own mind. It simply is the jurisdictional fact that to be the Government of Canada, no matter where your members come from, as long as you legitimately wield the power of the state you wield it on behalf of all Canadians in all provinces. So it is a jurisdictional fact, not a partisan fact.

In that sense, the House of Commons is there as a reminder to a government, which might not be representative of all the regions of the country, that it nevertheless has to govern on behalf of all the regions of the country. So I identify this absence of voice more as a consequence of the way official power is structured in the federal system rather than as a consequence of which party is in office and where their support comes from.

Senator Gigantès: But there is a situation now in which almost inevitably, after listening to all the various other players that have to be listened to, the lead role, like it or not, is going to be the role of the House of Commons. It has the legitimacy of election. It represents every part of the country and it is going to have to work out a solution with the provinces. It is the House of Commons that has to do it. It is the key player. Nobody else is, leaving aside personalities. Do you agree?

Prof. Cairns: Of course, if it is the House of Commons, the situation has to be handled in a way rather different from the Meech Lake exercise. It has to be handled in some such way that the committees that are struck to respond to whatever initiatives have been tentatively agreed to amongst governments are still open to modification and being influenced by a hearings process that brings individuals from the various groups to the table. So I do not think I can say it necessarily follows that the House of Commons will play that role. It will play that role only if it is allowed to play that role and if the way the process is structured facilitates its performing of the role. That I do not know. That depends as yet on an uncertain future.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Professor Cairns, I think the very fact that we have run considerably over time testifies to the intense interest of members of the committee in what you had to bring us today. We thank you for your effort and for your help. You can be sure that your contribution will play a significant role in the deliberations of the committee. Thank you for being with us today.

Prof. Cairns: Thank you for inviting me.

[Translation]

que comme M. Mulroney est du Québec, il ne peut pas défendre leurs intérêts. Ils peuvent aussi considérer que comme le caucus conservateur actuel comprend des nationalistes québécois et des conservateurs anglophones, ou des conservateurs hors Québec, il a une certaine légitimité. Mais la Chambre des communes est-elle légitime?

M. Cairns: À mon avis, cela ne dépend pas nécessairement de la représentation des régions au sein du parti au pouvoir, mais du fait que M. Mulroney soit ou non du Québec. C'est la question qu'a soulevée la sénatrice Carney, et à laquelle j'ai essayé de répondre. C'est tout simplement une question de juridiction; quelle que soit l'origine des députés, tant que le gouvernement du Canade exerce légitimement le pouvoir de l'Etat, il l'exerce au nom de tous les Canadiens et de toutes les provinces. Il s'agit donc d'une question de juridiction, et non pas de parti.

En ce sens, la Chambre des communes rappelle constamment au gouvernement, qui ne représente pas nécessairement toutes les régions du pays, qu'il doit néanmoins gouverner au nom de toutes les régions du pays. Ce problème de représentation résulte de la structure de l'exercice du pouvoir dans un système fédéral, plutôt que des conceptions particulières du parti au pouvoir et de ceux qui l'appuient.

Le sénateur Gigantès: Mais après avoir écouté tous ceux qui ont droit à la parole, nous nous retrouverons presqu'inévitablement dans une situation où le premier rôle sera confié, qu'on le veuille ou non, à la Chambre des communes. Elle jouit de la légitimité que confère les élections. Elle représente toutes les régions du pays et elle va devoir trouver une solution avec les provinces. C'est la Chambre des communes qui doit jouer ce rôle de protagoniste. Indépendamment des questions de personnalité. Personne d'autre ne peut le faire à sa place. Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Cairns: Évidemment, si c'est la Chambre des communes, il va falloir suivre une procédure différente de celle du lac Meech, en faisant en sorte que les comités qui seront constitués pour répondre aux initiatives déjà conclues entre gouvernements puissent accueillir des modifications et recueillir les points de vue exprimés au cours des audiences par des témoins d'origines diverses. Par conséquent, il ne faut pas nécessairement en déduire que c'est la Chambre des communes qui va jouer ce rôle. Elle ne le jouera que si on l'y autorise et si la procédure retenue l'aide à jouer ce rôle. Mais personne ne sait d'avance comment les choses vont se passer.

Le coprésident (M. Edwards): M. Cairns, le simple fait que nous ayons largement dépassé notre horaire atteste du vif intérêt des membres du comité pour les éléments dont vous nous avez fait part aujourd'hui. Nous vous remercions de votre aide. Soyez certain que votre contribution sera largement prise en considération au cours des délibérations du comité. Merci d'être venu nous voir aujourd'hui.

M. Cairns: Je vous remercie de m'avoir invité.

• 1110

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I now welcome witnesses from the Realistic, Equal, Active for Life Women of Canada, who are represented by C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President, who is a lawyer; Anne Hartmann, who is a director and also a lawyer; and a third lawyer, the constitutional consultant for the association. Patrick Brode.

We welcome you. We look forward to hearing a brief resumé of your presentation and then your response to the questions of members and senators. Please proceed and, again, thank you for your patience in waiting.

Ms Gwendolyn Landolt (National Vice-President, REAL Women of Canada): Thank you, Mr. Chairman. It is a great pleasure for us to be here. As you may or may not know, we are a women's organization that believes in equality for women and also the promotion of family life.

We also are, by the presence of a male lawyer, an inclusive. We do not exclude men. Men are friends and companions. They work with us and we want to promote men and women working together, which is one of the complications in our society. We do not have enough of men and women working together. Too many have separated us.

Our position is that with the Constitution we have in Canada today, one of the problems has been that it has never reflected the views of the people. It in fact has reflected the views of the legislatures in some cases, not all, and of the federal government. There has been much discussion today as to the federal government representing the people. I would like to go into that to say that we have some deep concerns as to how the democratic and parliamentary government has evolved in Canada and is in fact one of the sources of the complications, the intolerance, and the almost chaos that exists in Canada today.

Certainly the legal background to the constitutional changes in Canada has been that the federal government and provincial governments, the premiers on an executive level, have agreed to any changes in the Constitution. We have had court cases saying that there have been executive changes, but they have never been really a reflection and there has never been a consultation with the people.

The prime example of that was the Charter of Rights of 1981. It brought about an incredible change in the Canadian form of government because it gave rise to a shift from Parliament, which reflects public opinion, to the Supreme Court of Canada, which does not. No one knew or realized it, or very few people understood what has happened. It was a profoundly undemocratic system of government when a few unelected Supreme Court Justices could overturn the will of the majority.

There was an editorial in *The Globe and Mail* on November 20, 1981 that correctly assessed the situation when it said:

[Traduction]

Le coprésident (M. Edwards): J'accueille maintenant les témoin de Realistic, Equal, Active for Life Women of Canada, représentés par M<sup>me</sup> C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, avocate, par Anne Hartmann, directrice et également avocate et par un troisième avocat, expert conseil en droit constitutionnel de l'association. Patrick Brode.

Soyez les bienvenus. Nous vous invitons à nous résumer votre mémoire, avant de répondre aux questions des députés et des sénateurs. Vous avez la parole, et encore une fois, nous vous remercions de votre patience.

Mme Gwendolyn Landolt (vice-présidente nationale de REAL Women of Canada): Merci, monsieur le président. Nous sommes très heureuses d'être ici. Nous représentons un groupe de femmes convaincues de l'égalité des deux sexes, et qui défendent la vie de famille.

La présence parmi nous d'un avocat montre que nous ne voulons pas exclure les hommes, qui sont nos amis et nos compagnons. Ils travaillent avec nous et nous voulons promouvoir la collaboration entre hommes et femmes, qui est difficile à assurer dans notre société. Il n'y a pas suffisamment d'hommes et de femmes qui travaillent ensemble. Trop d'éléments les séparent.

Nous considérons que la Constitution canadienne actuelle n'a jamais été conforme à l'opinion des Canadiens. Elle ne correspond qu'aux points de vue de certaines assemblées législatives provinciales et du gouvernement fédéral. De nombreux Canadiens se demandent aujourd'hui si le gouvernement fédéral représente bien la population. Je voudrais aborder ce thème pour dire que nous nous préoccupons très sérieusement de l'évolution de la démocratie et du parlementarisme au Canada, car c'est là l'une des sources des problèmes, de l'intolérance et du chaos qui prévalent aujourd'hui au Canada.

Jusqu'à maintenant, les changements constitutionnels étaient juridiquement attribuables au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux ainsi qu'aux premiers ministres au niveau de l'exécutif, qui se mettaient d'accord sur les changements à apporter. La jurisprudence a établi que ces changements émanaient de l'exécutif, mais ils n'ont jamais traduit le point de vue de la population, qui n'a jamais été consultée.

On peut le constater dans la Charte des droits de 1981. Elle a fondamentalement modifié le régime de gouvernement du Canada, puisqu'elle a fait passer l'exercice du pouvoir du Parlement, qui représente l'opinion publique, à la Cour suprême du Canada, qui ne la représente pas. Personne ne s'en est rendu compte, et rares sont ceux qui ont compris ce qui se passait. C'est un système de gouvernement profondément anti-démocratique, qui permet à quelques juges non élus de la Cour suprême de mettre en échec la volonté de la majorité.

Le 20 novembre 1981, il y a eu dans *The Globe and Mail* un éditorial qui évaluait correctement la situation dans les termes suivants:

Confusion was built upon confusion. If 0.1 per cent of Canadians knew (and understood) what was in the extremely complex constitutional resolution which Mr. Trudeau first presented to Parliament, it would be surprising. If 0.001 per cent of Canadians know and "understand" what Mr. Trudeau has now put before Parliament, it would not only be surprising, it would be astonishing.

• 1115

It is only now, some 10 years later, that people are beginning to grasp the profound changes that Mr. Trudeau has wrought to Canada with this Charter of Rights.

In fact, the Charter of Rights was not brought to Canada on a democratic process, which I will go into, but rather was built more on fraud and deceit. Canadian people were simply told that they were patriating their Constitution from Great Britain. They simply were told they would enshrine rights as though we never had any rights before. Of course we have had rights from the British parliamentary system, but the indication was, well, this will really enshrine it and make it ours.

But there was never any measured, thoughtful negotiations or in-depth analysis of the implications of the Charter of Rights. Almost all the negotiating for the Charter was done in secret. Some of it was kept secret from some of the negotiators themselves. Many who should have had a voice in the negotiations, such as the Canadian public, were excluded from the debate.

The most basic flaw of our constitutional amendment process in Canada has been in the past, and was with Meech Lake as well, the lack of popular support and consent. In fact, the Charter of Rights, which is not even mentioned in our popular media, was really brought to Canada by Prime Minister Trudeau and nine of the provincial premiers. In fact, it is doubtful whether even all of these 10 men actually understood the implications of the constitutional reform they had wrought, because in the uniquely Canadian situation the Charter of Rights was not even brought to provincial legislatures for ratification. The premiers simply did it on their own initiative, with their staff advising them.

In fact, Canada has really the distinction of perhaps being the only country in the world that has developed its constitution by way of telexes and telephone calls and arbitrary decisions by a few elites who are running the country. It has in fact led to the fact that the Supreme Court of Canada, which is made up of nine appointed men and women who have simply been appointed by the Prime Minister with no recourse for even a parliamentary committee to review their appointments, is determining and has the vast power to determine our social values today.

It is that elitism, which Canadians did not understand was taking place, that is causing much of the confusion and is causing much of the hardship. How can nine appointed people, not answerable to the population, determine our

[Translation]

La confusion est venue s'ajouter à la confusion. Il serait étonnant que 0.1 p. 100 des Canadiens connaissent et comprennent la teneur de la résolution constitutionnelle extrêmement complexe que M. Trudeau a soumise initialement au Parlement. Mais il serait encore plus surprenant que 0.001 p. 100 des Canadiens connaissent et «comprennent» la teneur du document que M. Trudeau vient de déposer au Parlement.

Et ce n'est que maintenant, quelque 10 ans plus tard, que les gens commencent à saisir les changements profonds que M. Trudeau a imposés au Canada avec sa Charte des droits.

En fait, ce n'est pas à la faveur d'un processus démocratique que le Canada a acquis la Charte des droits; au contraire, elle lui a été imposée par la fraude et la supercherie. On a dit aux Canadiens que leur Constitution était rapatriée de la Grande-Bretagne. On leur a dit qu'on allait enchâsser leurs droits dans la Constituțion, comme si nous n'avions jamais eu de droits auparavant. Évidemment, nous en avions reçu du système parlementaire britannique, mais on a laissé entendre qu'il s'agissait de nous les approprier véritablement

Il n'y a jamais eu de véritables négociations ni d'analyses approfondies des conséquences de la Charte des droits. Les négociations se sont presque toutes déroulées en secret. On a même caché certains éléments aux négociateurs. Les Canadiens, qui auraient dû pouvoir s'exprimer dans ces négociations, ont été exclus.

Jusqu'à maintenant, qu'on a pu le voir à l'occasion du lac Meech, le principal inconvénient de notre processus de modification de la Constitution a été le manque de consentement populaire. La Charte des droits, dont les médias à grande diffusion n'ont même pas parlé, a été imposée au Canada par le premier ministre Trudeau et par neuf premiers ministres provinciaux. On peut même se demander si ces 10 personnes comprenaient vraiment les conséquences de la réforme constitutionnelle qu'elles avaient entreprise, puisque la Charte des droits n'a pas même été soumise à la ratification des assemblées provinciales, ce qui est tout à fait particulier à la situation canadienne. Les premiers ministres provinciaux l'ont ratifiée de leur propre initiative, avec l'assentiment de leurs conseillers.

Le Canada est sans doute le seul pays au monde qui se soit doté de sa Constitution par voie de télex, d'appels téléphoniques et de décisions arbitraires prises par lesdits dirigeants. C'est ce qui a amené la Cour suprême du Canada, composée de neuf hommes et femmes nommés par le premier ministre, et dont la nomination échappe à tout contrôle parlementaire, à déterminer, grâce à ces vastes pouvoirs, les valeurs sociales qui sont les nôtres aujourd'hui.

Cette conception élitiste, dont les Canadiens n'ont pas pris conscience à l'époque, est toujours à l'origine de la confusion et des difficultés que nous connaissons. Comment ces neuf personnes qui ont été nommées et qui n'ont pas à

social values? Parliament has simply been emasculated by the Charter of Rights, which was imposed on us by Prime Minister Trudeau with his federalist view of Canada that he imposed. It was an arrogance unsurpassed in the whole history of our country.

But it was a terribly hard bargain, one price being the alienation of Canadian people and the second being the alienation of Quebec. The problems he has brought forward with this Charter! We are now paying the price today, in 1991, in the arbitrary bringing about of these constitutional changes.

The failure of this Charter, the failure of constitutional amendments, the failure to accept Meech Lake, go directly back to the fact that people had no say. I do not think there are very many of us in Canada today who do not recall June 1990, when Meech Lake was being debated. I think that was the day Canadians finally grew up, because we saw the premiers and the Prime Minister arbitrarily deciding our rights, without consultation with us. When you saw them interviewed, what did they say was going on, without consultation? When they heard then Premier Peterson of Ontario grandly giving seats in our Senate to the Province of Quebec, people said, what is going on? I think that was the day Canadians said, enough, enough, enough.

From that time forward, you find nothing but chaos and a lack of respect for the whole political system. That is what we are dealing with, and in order to resolve it we have to come to grips with the fact that Canadians now want to participate and not be told what they are supposed to think and believe, whether it is by the Supreme Court or by politicians.

#### • 1120

It seems, for example, we have a grave concern over the fact that even if you have the federal government—I know there has been much said this morning prior to our presentation—the federal government represents Canadians. What has evolved in Canada in the 1991 political process represents the views of a very few and Members of Parliament are told how to vote by their parties, not by the grass—roots Canadians. If you think there is trouble coming, you have only begun to see the very start of it.

The Reform Party is a reflection of Canadians' concern that they are not having a say in the democratic process. The Prime Minister decides with his paid employees in the Prime Minister's office, who then follow this by the Cabinet which rubber-stamps what the Prime Minister's paid employees have told them, and we find the caucus standing in line doing as they are told, ignoring the views of the ordinary constituents who, after all, elected those people to Parliament.

Certainly the GST debate is a prime example of the dangers that have occurred in Canada. I might say even Prime Minister Margaret Thatcher, at the height of her power in Great Britain, never held the power that Prime Minister Trudeau and Prime Minister Mulroney have held over their parties. Never has she had that power. The Canadian people have grown to resent that their Members of Parliament no longer represent them, that no longer do they have a voice. You are seeing this turmoil that is reflected again and again.

### [Traduction]

rendre compte de leurs actes devant la population, peuvent-elles déterminer nos valeurs sociales? La Charte des droits et la conception fédéraliste que se faisait le premier ministre Trudeau du Canada ont tout simplement émasculé le Parlement. Jamais les Canadiens n'avaient eu affaire à une telle arrogance.

Mais ce fut un marché de dupe, car le gouvernement canadien s'est aliéné la population canadienne ainsi que le Québec. Sans parler des innombrables problèmes qui ont résulté de cette Charte. Aujourd'hui, en 1991, nous payons le prix de l'arbitraire qui a présidé à ces changements constitutionnels.

L'échec de la Charte, l'échec des modifications constitutionnelles et l'échec du lac Meech sont directement imputables au fait que la population canadienne n'a pas eu son mot à dire. Tout le monde, aujourd'hui, se souvient du mois de juin 1990 et du débat sur le lac Meech. À ce moment-là, les Canadiens sont passés de l'enfance à l'âge adulte, car ils ont vu les premiers ministres décider arbitrairement de leurs droits, sans les consulter. Les entrevues n'ont rien révélé des tractations en cours ni de l'absence de consultations. Lorsqu'on a entendu le premier ministre ontarien Peterson accorder généreusement des sièges de sénateurs à la province de Québec, les gens se sont demandé ce qui se passait. C'est ce jour-là qu'ils ont dit: «Assez!».

À partir de ce moment, on ne trouve plus que le chaos et l'absence de respect envers la classe politique. Voilà notre problème, et pour le résoudre, il va falloir tenir compte du fait que les Canadiens veulent désormais participer à la gestion des affaires publiques, sans que la Cour suprême ou la classe politique leur impose leur point de vue.

Je sais que vous avez déjà entendu de nombreux arguments ce matin avant les nôtres, mais nous nous préoccupons du fait que le gouvernement fédéral doit représenter les Canadiens. La solution politique canadienne de 1991 ne représente qu'un point de vue très limité, et ce sont les partis qui disent aux députés comment voter, et non pas les Canadiens ordinaires. Si vous pensez qu'il va y avoir des problèmes, dites-vous que nous n'en sommes qu'au début.

Le succès du parti Réformiste tient au fait que les Canadiens ont le sentiment qu'on ne les laisse pas s'exprimer démocratiquement. Le premier ministre prend ses décisions sur les conseils des fonctionnaires de son bureau et les soumet ensuite au Cabinet, qui les entérine, et il en va de même pour le caucus, il fait toujours ce qu'on lui dit, sans tenir compte des points de vue des électeurs ordinaires, ceux-là mêmes qui ont élu les députés.

Le débat sur la TPS donne un bel exemple des dangers que court actuellement le Canada. On peut dire que même à son apogée, la première ministre Margaret Thatcher de Grande-Bretagne n'a jamais eu autant d'emprise sur son parti que les premiers ministres Trudeau et Mulroney. Les Canadiens estiment désormais qu'ils n'ont plus leur mot à dire et que les députés ne les représentent plus. Vous pouvez le constater tous les jours.

What do we do to solve this problem so that Canadians can say, yes, I live here, I belong here, and I want a say? One of the best possible ways to determine any constitutional amendment would be to consult the people by way of having a convention, a constituent assembly, so that people in the grass roots can elect their representatives to sit on a constituent assembly and can say yes or no to any constitutional changes.

The decisions of the constitutional assembly should then go back to each province by way of referendum, the wording of the referendum to be determined by the constituent assembly. The constituent assembly must be an elected constituent assembly. It must not under any condition be appointed because appointed individuals are beholden to those who appoint them. We would like to ensure that the special interest groups that have in fact been controlling Canada in many ways would not be able to take over and be appointed to this constituent assembly.

Since spring 1972, starting with Mr. Trudeau and continuing on with Mr. Mulroney, special interest groups have been giving millions and millions and millions of taxpayers' dollars to present their own special interests. That is what has happened that has caused confusion. Special interest groups are determining the national agenda. Those special interest groups with all their heavy government funding and taxpayers' money should not be able to do that. They must stand in line like the rest of ordinary Canadians to be simply elected to a contituent assembly. They should not be appointed.

We would also like to see a constituent assembly made up of grass-roots Canadians, but not necessarily totally. We would like to see provincial legislatures have one, two, or three representatives and the federal government have one, two or three representatives on both sides of the House.

We do not want to see this whole process of constitutional amendment taken over by federal MPs and the provincial legislatures, which again, I will reiterate for clarity, simply do not represent the views of their constituents but vote the way they are told.

I have often wondered why we elect Members of Parliament. We could just as soon put a computer into the House of Commons to push the proper buttons, because that is what has happened. We need men and women to represent the grass roots. The most fundamental way to change our Constitution is to let people have input. The lack of this, I think, has been one of the great sorrows. The Canadian parliamentry democracy has simply ceased to exist. We have a group of elites, whether in the courts or the legislatures, determining our destiny.

## [Translation]

Comment faire pour résoudre ce problème, et pour que les Canadiens puissent s'exprimer dans leur propre pays? On pourrait envisager de soumettre toute modification de la Constitution à l'avis de la population au moyen d'une convention, d'une assemblée constituante, dont les membres seraient élus par l'électorat de base et devraient se prononcer sur toute modification de la Constitution.

Les décisions de l'assemblée constituante seraient ensuite soumises à l'approbation de chaque province par voie de référendum, la question référendaire devant être rédigée par l'assemblée constituante. Il faut que les membres de cette dernière soient élus. Ils ne doivent en aucun cas être nommés, car toutes les personnes nommées restent redevables à ceux qui les ont nommés. Nous voulons que les membres des groupes d'intérêts particuliers qui, à bien des égards, ont exercé leur contrôle sur la vie publique canadienne ne puissent pas être nommés à cette assemblée constituante.

Depuis le printemps 1972, du temps de M. Trudeau et par la suite, sous M. Mulroney, ces groupes d'intérêts particuliers ont reçu des millions et des millions de dollars des fonds publics pour faire valoir leurs causes. Tout cela a provoqué une grande confusion. Ce sont eux qui déterminent le programme du gouvernement. C'est inadmissible, d'autant plus qu'ils profitent des largesses du gouvernement et de l'argent des contribuables. Ces gens-là ne doivent pas être nommés. S'ils veulent se faire élire à l'assemblée constituante, qu'ils se présentent aux élections, comme n'importe quel Canadien ordinaire.

Nous voulons que l'assemblée constituante soit au moins partiellement composée de Canadiens de la base. On pourrait envisager que chaque assemblée provinciale ait un, deux ou trois représentants, tandis que le gouvernement fédéral en aurait autant pour représenter chaque côté des communes.

Mais nous ne voulons pas que tout le processus de modification de la Constitution soit accaparé par les députés fédéraux et provinciaux qui, je le répète, ne représentent pas le point de vue de leurs électeurs, mais votent selon la consigne.

Je me suis souvent demandé pourquoi nous élisons des députés. On pourrait tout aussi bien installer un ordinateur à la Chambre des communes et appuyer sur les bons boutons, car c'est ainsi que les choses se passent. Nous avons besoin d'hommes et de femmes qui représenteront les citoyens de la base. La façon la plus fondamentale de modifier la Constitution, c'est de laisser les gens s'exprimer. C'est l'absence de cette liberté d'expression qui nous préoccupe le plus. La démocratie parlementaire canadienne a tout simplement cessé d'exister. Nous avons maintenant une élite qui, dans les tribunaux ou les assemblées législatives, décide de notre destinée.

1125

Now I would like to pass it on to our constitutional consultant, Mr. Brode, who is also a lecturer in law at the University of Windsor, to discuss the ramifications of the Charter, how it has effectively changed the nature of our country and how we find the Charter itself has alienated not only Quebec, for which we have great sympathy, but also grass-roots Canadians.

I would like Mr. Brode, who is a specialist in this field, to elaborate on this particular aspect.

Mr. Patrick Brode (Consultant, REAL Women of Canada): If not as a specialist, at least as an amateur historian.

It seems to me, when I discuss the constitutional history of our country with my classes, that the pre-Confederation period indicated a great deal of discussion and compromise among the provinces. Certainly that was evident at the Charlottetown and Quebec conferences, and our original Constitution was the outcome of that. That was not a perfect process, but it was one that included a great deal of public discussion, and eventually debate, in what was in effect a constituent assembly.

The process we have recently gone through, since 1980, is almost the converse of that. It is a process in which only certain very small groups, usually heads of government, meet in a cloistered setting to make a draft resolution. Certainly the 1981–82 agreements to repatriate the Constitution and entrench the Charter were part of that process.

Continuing along that line, the Meech Lake accord recently has also been rather a closed matter of amending a constitution. Certainly, as Gwen Landolt has pointed out, the whole manner of changing the fundamental law of a country by 10 men meeting in one small area secretly is so abhorrent that I do not think it unusual that the Canadian people have been greatly disillusioned with the process of constitutional change and that this manner of amending the Constitution is simply intolerable.

It is appropriate to get back to certain basic ideas, and one is that the constitution of a country is part of the process of the governed. You take your authority from the governed. A constitution itself, it seems to me, should not be a terribly technical document. It should be a framework for government that establishes certain basic principles of how the government should operate, and perhaps certain fundamental ideas of rights and liberties that we think we should enjoy. It should not go too far to express those ideals in that those ideals should be subject to continual review and change by the federal and provincial legislatures.

It seems to me that when we deal with the Charter of Rights, we have now had a time period to look at it and evaluate it. It has been in effect since 1982. I think that at the beginning of it there was a feeling that it would not really have a very drastic effect on our form of government, that when you got down to it, judges were a pretty stodgy lot and they would not use the rights in the Charter to change many things.

[Traduction]

Je voudrais maintenant céder la parole à notre expert-conseil en droit constitutionnel, M. Brode, qui est également chargé de cours à la faculté de Droit de l'université de Windsor. Il va nous parler des conséquences de la Charte, de la façon dont elle a modifié la nature de notre pays, et nous dire comment elle a à notre avis aliéné non seulement le Québec, pour lequel nous avons la plus grande sympathie, mais également les Canadiens de la base.

Je laisse maintenant M. Brode, qui est spécialiste en la matière, le soin de nous parler de l'aspect particulier de la question.

M. Patrick Brode (expert-conseil, REAL Women of Canada): Je suis sinon un spécialiste, du moins un historien amateur.

Lorsque je parle de l'histoire constitutionnelle de notre pays avec mes étudiants, il me semble que la période antérieure à la Confédération a donné lieu à bien des débats et des compromis entre les provinces. Ce fut particulièrement évident aux conférences de Charlottetown et de Québec, et c'est de là que procédait notre première constitution. Elle n'était sans doute pas parfaite, mais son débat préparatoire avait fait intervenir très largement le public canadien au sein de ce qu'on aurait pu qualifier alors d'assemblée constituante.

Les événements auxquels nous avons assisté depuis 1980 sont situés à l'inverse de cette tendance. Ils relèvent d'un processus dans lequel de très petits groupes, généralement composés de chefs de gouvernement, se réunissent à huis clos pour rédiger des projets de résolutions. Les accords de 81 et 82 concernant le rapatriement de la Constitution et l'adoption de la Charte ont été conclus de cette manière.

Toujours sur le même modèle, l'Accord du lac Meech a donné un nouvel exemple de modification de la Constitution à huis clos. Comme l'a indiqué Gwen Landolt, cette façon de modifier la loi fondamentale du pays en petits comités de 10 personnes siégeant à huis clos est tout à fait inacceptable; et il n'est pas étonnant que les Canadiens aient perdu toute illusion concernant le processus de modification constitutionnelle, et que cette façon de procéder soit jugée intolérable.

Il convient d'en revenir à certaines idées essentielles, et notamment au fait que la Constitution d'un pays appartient à ses citoyens. C'est d'eux qu'émane l'autorité de l'Etat. A mon avis, la Constitution ne devrait pas être réservée aux spécialistes. Elle devrait constituer pour le gouvernement une structure établissant certains principes de base sur la gestion des affaires publiques et énonçant certaines idées fondamentales sur les droits et libertés qui devraient nous être accordés, sans toutefois les formuler de façon trop détaillée, puisqu'ils sont constamment modifiés par le cadre législatif fédéral et provincial.

Nous avons eu le temps de voir la Charte des droits et libertés à l'oeuvre, et de l'évaluer, puisqu'elle est en vigueur depuis 1982. Au début, on avait l'impression qu'elle n'aurait guère d'effet sur la façon dont nous sommes gouvernés et que les juges devant lesquels elle serait invoquée feraient preuve de bon sens et ne s'en serviraient pas pour tout remettre en question.

Experience has shown us that this is not the case. In fact, the Charter has become a very powerful weapon in changing a number of areas of social policy.

If we take a look at just a few of them, certainly in the area of criminal rights the invocation of the Charter has changed criminal rules in courts substantially, as I see them. We have had numerous occasions of charges being dismissed because the way of obtaining the evidence was considered to be improper. One would think that if evidence is improperly obtained then the police might be disciplined for that; but, no, the criminal is released.

It introduces, it seems to me, an element of gamesmanship into the criminal justice system: that it does not matter whether an individual is guilty or not, but the question is, does the evidence comply with the Charter or not? That is wrong.

In other areas the Charter has drastically affected social policy; for example, the Singh decision in regard to immigration law. Perhaps the most outstanding instance is the Morgentaler case with regard to abortion policy. I am not here to discuss abortion policy, either pro or con, but it seems to me that the court is using the enormous power of the Charter—and it is inevitable that they will use that power so long as it exists—to put into effect their own particular views on social policy. I think that is inevitable when you have any kind of fundamental document like a Charter. The judges will inevitably apply their own particular views of right and wrong to it.

• 1130

The other problem with the Charter is the very broadness of the document. I remember at the time it came into being that it was rather hastily drafted. It was a result of a number of compromises and changes at the last minute. I do not think the wording was really thought out with any great clarity. Certainly as Gwen Landolt has pointed out, there was really no public discussion or public debate on the terms of the Charter. It is the vagueness, the extent of that wording, that I think is one of its fatal flaws.

The terms of the Charter sound very wonderful in a kind of abstract sense, giving Canadians fundamental rights to liberty, due process, reasonable bail. But when I end up in a court of law, those terms have to be interpreted and applied, and inevitably they take on the interpretation the judge wants to give them, not necessarily what the public wants.

I was looking at the Charter on the way to Ottawa, and it struck me that many of these terms could be reworked. I am not suggesting to the committee that we do not need a Charter. Certainly there is a place for it for defining certain basic liberties that we all expect citizens to have, but I think they would be more strictly confined. I tend to think that the enforcement provision in the Charter goes much too far. It provides for the courts to knock down laws, and a number of them have been quashed at will.

[Translation]

Pourtant, nous avons constaté à l'expérience que les choses se sont passées différemment. En fait, la Charte est devenue une arme très redoutable entre les mains de ceux qui veulent modifier différents secteurs de la politique sociale.

Prenons quelques exemples: Dans le domaine pénal, l'invocation de la Charte a modifié considérablement les règles du droit pénal devant les tribunaux. A maintes reprises, des accusations ont été abandonnées, car le juge a trouvé que les éléments de preuve avaient été réunis de façon indue. On devrait pourtant considérer que si des éléments de preuve sont réunis de façon indue, c'est à la police qu'il faut en faire le reproche; au lieu de cela, on a remis le criminel en liberté.

Voilà qui introduit à mon avis un élément d'astuce dans le droit pénal: Peu importe désormais que le justiciable soit coupable ou non; il s'agit de savoir, en réalité, si les éléments de preuve sont conformes à la Charte. Une telle évolution est inadmissible.

Dans d'autres domaines, la Charte a fondamentalement modifié la politique sociale; prenons le cas de l'arrêt Singh en matière d'immigration, ou celui, encore plus exorbitant de l'arrêt Morgantaler concernant l'avortement. Je ne suis pas ici pour parler d'avortement, que ce soit pour ou contre, mais il me semble que les juges se sont servi des pouvoirs considérables accordés par la Charte—et il est inévitable qu'ils s'en servent dans la mesure où ces pouvoirs existent—pour faire valoir leurs points de vue personnels en matière de politique sociale. À mon sens, c'est inévitable lorsqu'existe un document fondamental comme la Charte. Les juges l'interprètent obligatoirement en fonction de leur conception personnelle du bien et du mal.

En outre, la Charte est un document de portée très vaste. Or, je me souviens qu'elle a été rédigée à la hâte, après un certain nombre de compromis et de changements de dernière minute. Je ne pense pas que sa formulation ait été mûrement réfléchie. Comme l'a indiqué Gwen Landolt, elle n'a donné lieu à aucun débat public véritable. L'imprécision de sa formulation constitue à mon sens l'un de ses principaux inconvénients.

Dans l'abstrait, ses dispositions sont très séduisantes; elles garantissent aux Canadiens des droits fondamentaux à la liberté et au respect du droit. Mais lors d'un procès, le juge doit interpréter ces dispositions, et il le fait en fonction de ses propres critères, qui ne correspondent pas nécessairement à ceux de l'ensemble des Canadiens.

J'ai étudié le texte de la Charte pendant le trajet qui m'a amené ici, et j'ai constaté que bien des dispositions devraient être remaniées. Je ne prétends pas que nous n'ayons pas besoin de Charte. Elle a certainement sa place pour définir certaines libertés fondamentales dont tout citoyen doit jouir, mais à mon avis, ces libertés devraient être délimitées de façon plus stricte. Je considère que les dispositions d'application de la Charte vont beaucoup trop loin. Elles permettent aux tribunaux de prononcer à leur guise l'inconstitutionnalité d'une loi, ce qu'ils ont fait à plusieurs reprises.

Once again, if I could return to the abortion laws, laws that were the subject of a very painful compromise by the Parliament in the late 1960s can be dismissed by the courts. I suggest to you that the courts are not the place to determine that kind of social policy. Courts are places where two sets of advocates will argue pro and con, based primarily on legal understandings. Your committees and your debates tend to reflect what people want, and you take into account a number of social concerns that simply do not get into the courtrooms. I tend to think Parliament is more the place where a number of these social concerns should be resolved.

In addition, the Charter does have the one saving grace of section 33, the *nonobstant* clause, which has been invoked from time to time. I think that is one saving grace, but unfortunately it comes into effect only after a piece of legislation has been declared unconstitutional. I note that Mr. Blackburn made a comment some time ago about section 33. He suggested that:

La clause nonobstant deviendra un point central, une façon de résorber l'impasse actuelle. Cette clause pourrait peut-être servir à un compromis pour apaiser un peu la situation.

I think it does help. But the Charter must be redrafted and rethought out, I think, to control the very broad powers we have seen in practice that have been given to the judiciary.

There have been some complaints made about section 33, especially when they were invoked by Premier Bourassa concerning the sign laws. I recall that there was a debate in the Ontario legislature at that time about petitioning to have section 33 taken out of the Charter and made unlimited. Mr. Rae, when he was still in opposition, made the comment that the clause was important. He said that occasionally they were there to override the judges and impose the democratic will of Canadians. I think he was right on that. The Charter itself should, in effect, go back to the drawing board to reflect the supremacy of Parliament and confine the Charter to recognizing certain basic fundamental liberties.

Ms Anne Hartmann (REAL Women of Canada): I would like to add a little to what my colleagues have said. The purpose of a constitution is to provide a framework of government. As an organization, we believe it is very unseemly to have the framework of government drafted by the very people it is meant to give guidelines to. That is one of the reasons we are proposing this constituent assembly, so that the governed will give you ladies and gentlemen the framework by which you are to operate for the next several years.

• 1135

As regards the Charter of Rights itself, we are not saying we should do away with the Charter of Rights. We are suggesting that the constituent assembly might wish to redraft the current Charter of Rights and take care of some of the areas that are unsatisfactory at the moment.

[Traduction]

Pour en revenir aux lois sur l'avortement, qui ont fait l'objet d'un compromis très pénible au Parlement à la fin des années 60, elles peuvent être écartées par les tribunaux. À mon avis, les tribunaux n'ont pas à se prononcer sur ce genre de politique sociale. Le tribunal est l'endroit où l'on débat des mérites et des faiblesses d'une cause en fonction de considérations essentiellement juridiques. Dans leurs délibérations, les comités comme le vôtre font valoir les aspirations de la population, en tenant compte d'un certain nombre de préoccupations sociales qui n'ont pas leur place dans une salle d'audiences. À mon avis, c'est au Parlement que les questions sociales doivent être résolues.

La Charte comporte un élément de salut, c'est l'article 33, la clause nonobstant, qui a été invoquée à diverses reprises. À mon sens, c'est un élément de salut, mais il ne peut malheureusement intervenir qu'une fois qu'une loi a été jugée inconstitutionnelle. Je remarque que M. Blackburn a fait un jour un commentaire concernant cet article 33. Il a dit:

The notwithstanding clause will become a pivotal element to break the current deadlock. It could lead to a compromise that might resolve the situation we are in.

Je pense qu'elle est utile, mais il faut reconsidérer la Charte et la remanier de façon à limiter les pouvoirs très étendus qu'elle confère à l'ordre judiciaire, et qui ont été exercés de la façon que l'on sait.

On s'est parfois plaint de l'article 33, en particulier lorsqu'il a été invoqué par le premier ministre Bourassa sur la question de l'affichage. À cette époque, on a mis en délibération à l'Assemblée législative ontarienne une pétition demandant que l'article 33 soit supprimé de la Charte qui de ce fait, n'aurait plus comporté la moindre réserve. M. Rae, qui était alors dans l'opposition, a fait valoir que cette disposition était essentielle. Il a dit qu'à l'occasion, l'ordre législatif devait avoir préséance sur l'ordre judiciaire et imposer la volonté démocratique des Canadiens. À mon sens, il avait raison. Il faudrait en effet remanier la Charte de façon qu'elle affirme la suprématie du Parlement et qu'elle se contente de consacrer certaines libertés fondamentales.

Mme Anne Hartmann (REAL Women of Canada): Je voudrais ajouter quelques éléments à ce que viennent de dire mes collègues. Une constitution a pour objet de proposer une structure de gouvernement. Notre organisme estime qu'il n'est pas normal de confier l'élaboration de cette structure à ceux-là mêmes qui y seront assujettis. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous proposons la création d'une assemblée constituante, pour que les gouvernés puissent déterminer pour vous le cadre dans lequel vous devrez fonctionner au cours des années à venir.

Pour ce qui est de la Charte des droits elle-même, nous ne proposons pas qu'on s'en débarrasse. Nous croyons cependant que l'assemblée constituante voudra peut-être remanier la charte actuelle et modifier certaines des dispositions qui laissent maintenant à désirer.

That constituent assembly might also wish to consider the question of whether the Charter of Rights should be overall legislation, as it is at the moment except where the *nonobstant* clause is used, or whether that Charter should be more akin to the previous Bill of Rights, which was simply an interpretive document that the courts used to look at legislation and then give directions back to Parliament.

REAL Women of Canada is here in some sense to speak on behalf of disenfranchised Canadians. We as an organization have felt that we had no voice in many of the proceedings in the last 10 years. Because the Constitution at the moment gives great power to the courts, only special interest groups with a great deal of money to take cases as far as the Supreme Court of Canada can have a real voice in deciding what social policy will be in Canada.

At great expense to our members and our supporters, we have intervened in several cases in the Supreme Court of Canada. I have to tell you that these cases, from our side, are paid for by the \$10 and \$20 donations of pensioners across Canada. They are paid for by the \$5 and \$10 donations of single-parent families like my own. They are paid for by the \$50 donations of two-income working couples who are trying to put shoes on their children's feet. They pay for us to intervene in these cases because they do not want their voices left out.

Senator Carney earlier was questioning who can speak for which groups of people. We do not purport to speak for all the people of Canada. We do purport to speak for several who feel that no one else speaks for them.

We are, if you please, a microcosm of general Canadians today who feel that there is nobody out there speaking for them. They do not have the money to take cases to the Supreme Court of Canada and let nine non-elected people decide social policy for the next 50 years.

We are here today to plead with you ladies and gentlemen to find some mechanism of giving legitimacy to the political process again, to find a mechanism of empowering normal Canadians, to find a mechanism of giving back to Canadians the rights that have been taken away from them by the appointed judges in the Supreme Court of Canada.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much for your presentation. We appreciate receiving it.

Ms Hunter: We have had quite a morning of divergent views on the Charter: Professor Cairns this morning talking about the Charter being used as an instrument whereby citizenship is now a constitutional category, and your view saying that the Charter is—you used very strong language—profoundly undemocratic. So there are conflicting interpretations of what the Charter is.

[Translation]

L'assemblée constituante pourrait aussi vouloir examiner l'utilité d'appliquer la Charte des droits de façon générale, comme on le fait maintenant sauf lorsqu'on invoque l'article de dérogation, et voir s'il ne vaut pas mieux que la Charte se rapproche davantage de l'ancienne déclaration des droits, qui était simplement utilisée par les tribunaux pour interpréter les diverses lois, après quoi ils pouvaient donner certaines directives au Parlement.

Les Vraies Femmes du Canada se font d'une certaine façon les porte-parole des Canadiens dont les droits sont lésés. Notre organisme juge ne pas avoir eu voix au chapitre dans bon nombre de décisions qui ont été prises au cours des 10 dernières années. Comme la Constitution accorde pour l'instant énormément de pouvoirs aux tribunaux, seuls les groupes d'intérêts qui ont l'argent nécessaire pour porter leurs causes jusqu'à la Cour suprême du Canada peuvent vraiment avoir une voix au chapitre pour déterminer la politique sociale au Canada.

A grands frais pour nos membres et nos partisans, nous sommes intervenues dans plusieurs affaires devant la Cour suprême du Canada. Je peux vous dire que, dans notre cas, ces interventions sont financées par les dons de 10 et de 20\$ que nous recevons de pensionnés de tout le pays et par les dons de cinq et 10\$ de familles monoparentales comme la mienne. Elles sont financées par les dons de 50\$ de couples à deux revenus qui essaient de trouver l'argent pour chausser leurs enfants. Ces gens financent nos interventions parce qu'ils veulent que leurs opinions soient entendues.

Le sénateur Carney demandait plutôt qui peut représenter le point de vue de quels groupes. Nous ne prétendons pas être le porte-parole de tous les Canadiens. Nous affirmons cependant refléter le point de vue de bien des gens qui ont l'impression que personne d'autre n'exprime leurs opinions.

Nous sommes une espèce de microcosme de la société canadienne actuelle qui a l'impression que personne ne reflète leur point de vue. Les Canadiens ordinaires n'ont pas les moyens d'intervenir devant la Cour suprême du Canada dont les neuf juges non élus sont en train de déterminer la politique sociale du Canada pour les 50 prochaines années.

Nous sommes venus aujourd'hui pour vous exhorter à trouver un mécanisme qui légitimisera à nouveau le processus politique, qui permettra aux Canadiens ordinaires d'avoir voix au chapitre, qui redonnera aux Canadiens les droits que leur ont enlevés les juges de la Cour suprême du Canada.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie beaucoup de votre exposé. Nous sommes heureux de l'avoir entendu. Madame Hunter a la parole.

Mme Hunter: Nous avons entendu toutes sortes d'opinions divergentes au sujet de la Charte ce matin. Le professeur Cairns nous a dit que la Charte était utilisée comme instrument et que les citoyens étaient devenus une catégorie constitutionnelle, alors que vous dites, et vous avez employé des mots très forts, que la Charte est profondément anti-démocratique. Il y a donc des façons contradictoires d'interpréter la Charte.

I am glad to hear that you are not saying that we should do away with the Charter, at least not yet. What I imply from your recommendation is that you would like the constituent assembly to re-evaluate the Charter, and perhaps do away with it at a future time.

I am not going to put words in your mouth, but I would like you to comment on my comment.

The constituent assembly idea has come before us on a number of occasions right across Canada. I would like to use my question time to ask some details on what you might recommend to this committee.

On the size, you say that it should be elected from the grass roots and that perhaps there should be politicians elected from legislatures—I presume provincial legislatures as well as the House of Commons. Do you have any recommendation as to the proportion of the elected representatives versus what you call grass—roots people? Do you think so—called constitutional experts should be involved? Do you think there should be so—called constitutional experts involved? Do you think that, as Professor Cairns said, there should be those non—Charter people, the economically poor, labour, the business organizations, perhaps some details on your constituent assembly model?

• 1140

Ms Landolt: First I will reply, then I think Mr. Brode would like to reply later.

With regard to the constituent assembly, it should be primarily that of people. They have to be involved, because when you lock Canadians out of the political system you have trouble. So it has to be. I do not know why you could not have both sides of the House represented there by some delegates.

But the one thing we are particularly pained about is the thought that special interest groups will get hold of the agenda. We have had special interest groups, paid by taxpayers, running this country, paid off in effect through these donations with whatever they are, be it peace groups or radical feminists or whatever. But they are given money to promote as agents of change. We want to stop these special interest groups.

As Mrs. Carney has said, the feminists claim they represent women. They certainly do not represent me, or a vast majority of Canadian women, because women are like men. We are as diverse as men in that we vote and we think according to our social and economic background. We vote and we think according to our culture and our education and our place of birth. You cannot say that women must be represented on this, because how do you represent men? It is exactly the same thing. How are aboriginals to be represented? They have diverse views as well. It seems to us that the best process would be simply. . .

I will go back to Quebec. Quebec is diverse. I think that we are not talking to people in Quebec. We are not getting the ideas that are really solidly backed, the sovereignty association. They are diverse within the province of Quebec

### [Traduction]

Je suis heureuse de vous entendre dire que nous ne devons pas nous débarrasser de la Charte, du moins pas immédiatement. J'imagine que vous voudriez que l'assemblée constituante réévalue la Charte, peut-être pour la supprimer plus tard.

Je ne veux pas vous faire dire des choses que vous n'avez pas dites, mais je voudrais que vous commentiez mon interprétation.

Ce n'est pas la première fois que nous entendons parler d'une assemblée constituante pendant nos délibérations un peu partout dans le pays. Je voudrais profiter de mon temps de parole pour vous demander de nous fournir des détails sur la formule que vous recommanderiez au comité.

Relativement à la taille de cette assemblée, vous dites qu'elle devrait être élue par le peuple et qu'elle devrait peut- être comprendre aussi des représentants politiques, sans doute des députés provinciaux aussi bien que fédéraux. Quelle proportion de représentants élus recommanderiez-vous par rapport aux représentants du peuple? Pensez-vous qu'il faudrait aussi demander la participation de soi-disant experts constitutionnels? Selon vous, les groupes non inscrits dans la Charte mentionnés par le professeur Cairns, c'est-à-dire les pauvres, les syndicats, les associations patronales devraientis en faire partie? Vous pourriez peut-être nous donner des détails sur ce que vous voudriez comme assemblée constituante.

Mme Landolt: Je répondrai d'abord, après quoi je pense que M. Brode voudra dire quelques mots.

L'assemblée constituante devrait être composée surtout de membres du public. Ils doivent participer parce que cela cause des problèmes lorsqu'on tient les Canadiens à l'écart du processus politique. C'est donc essentiel. Par ailleurs, je ne vois pas pourquoi les deux côtés de la Chambre ne pourraient pas y être représentés aussi.

Une chose qui nous inquiète tout particulièrement, cependant, c'est que certains groupes d'intérêts pourraient décider de tout le programme. Ce sont maintenant des groupes spéciaux payés par les contribuables, par des dons de leurs membres, qu'il s'agisse de groupes pacifistes ou de groupes féministes radicaux ou d'autres groupes, qui dirigent le pays. Ces groupes reçoivent de l'argent pour être agents du changement et nous voulons les arrêter.

Comme l'a dit M<sup>me</sup> Carney, les féministes prétendent représenter les femmes. Elles ne me représentent certainement pas et ne représentent pas non plus la vaste majorité des femmes canadiennes parce que les femmes sont comme les hommes. Elles ont des opinions aussi diverses que les hommes parce que notre façon de voter et de penser nous est dictée par notre milieu et nos antécédents économiques, notre culture, notre instruction et notre lieu de naissance. Vous ne pouvez pas dire que les femmes doivent être représentées. Comment représente-t-on les hommes? C'est exactement la même chose. Comment représentera-t-on les autochtones? Leurs opinions sont aussi très diverses. Selon nous, la meilleure chose serait simplement...

Revenons au Québec. Le Québec est hétérogène. À mon avis, nous ne parlons pas assez aux Québécois. Nous n'entendons pas d'arguments vraiment solides au sujet de la souveraineté-association. Les opinions sont partagées au

on the question of language, of what ought to be done. They are not diverse on language but what should be done about our future as a nation, as western Canada is diverse in many ways. So you cannot have special interest groups.

Perhaps the best procedure would simply be to have an election. You would have the same process of having people elected, nominated and run on what they think and let people vote on what they think, not have people representing this group or that group. Mrs. Jones from Two Hills, Alberta, may have a point of view and she should be able to run in her area to represent her views.

Ms Hunter: Elections cost money, but I absolutely take to heart your concern about the tax system and special interest groups. Although we may differ as to who those are and where wrong may be done, I think that is very important. When you say an election, who is going to fund the election? Once again, the parties, the special interest groups are going to be in backing their particular candidates.

Do you have any recommendation as to whether it should be one-third from elected members, one-third from so-called "Charter people" and one-third from non-Charter people? I am just putting that out as a—

Mr. Brode: I wonder if the legitimacy of the whole process derives from the fact that they are elected. I think our suggestion is 100% or close to it, except for some people who may be appointed from the federal and provincial legislatures. Put the people back into the loop. Have them come from—

#### Ms Hunter: On a constituency basis?

Mr. Brode: Roughly on a constituency basis. Of course, as you say, special interest groups will lobby and politic, and more power to them. They will have their chance to run people for a constituent assembly and they may have a number of them elected. But they derive their legitimacy, and I think that is the important point, from the electorate.

Ms Hartmann: I would like to add that one of the things we would not have with an election to a constituent assembly is the necessity of having party leaders signing the nomination papers. You would put it under a wholly different election process. Therefore, you would not have the party discipline that you have at the moment.

You also would not have the people elected to that assembly getting very generous pensions after sitting for six years, because the assembly would be over with long before then. So there would be a real possibility of these people representing normal Canadians without all the normal constraints under which you ladies and gentlemen operate.

Ms Hunter: I just want to point out, before I pass it on to my colleague, that there seems to be a basic contradiction in what you are saying, that legitimacy flows from being elected, yet Members of Parliament and elected officials are not accorded that legitimacy. I got here by running for nomination, which cost me \$1,500, and that came from donations from friends. It is the kind of process where an ordinary person can run for elected office, unlike the United

# [Translation]

Québec sur la question de la langue et sur ce qu'il faut faire. Les Québécois parlent la même langue, mais ils ont des opinions partagées sur notre avenir comme nation, et c'est la même chose dans l'Ouest. Il ne devrait donc pas y avoir de groupes spéciaux.

La meilleure façon de procéder serait peut-être de tenir des élections. On pourrait avoir des élections, des mises en candidature et des campagnes, après quoi le public voterait en fonction des opinions des candidats et non parce qu'ils représentent tel ou tel groupe. Si M<sup>me</sup> Jones de Two Hills, en Alberta, veut faire valoir son opinion, elle devrait pouvoir se présenter dans sa région et exprimer son opinion.

Mme Hunter: Les élections coûtent de l'argent, mais je suis frappée par vos préoccupations au sujet du régime fiscal et des groupes d'intérêts. Nous ne sommes peut-être pas d'accord sur qui sont ces groupes et dans quelle mesure ils peuvent faire du tort, mais je pense que c'est un aspect très important. Vous avez parlé d'élections, mais qui va les financer? Encore une fois, ce sont les partis et les groupes d'intérêts qui vont financer leurs propres candidats.

Selon vous, devrait-on avoir le tiers des membres élus, le tiers représentant ceux qui sont visés par la Charte et l'autre tiers ceux qui ne le sont pas? Ce n'est qu'une des possibilités...

M. Brode: Je me demande si la légitimité du processus ne vient pas du fait que ces personnes seraient élues. Nous proposons, je pense, que la totalité ou presque des membres soient élus, sauf pour quelques-uns qui seraient nommés par les assemblées législatives fédérales et provinciales. Le public doit recommencer à participer. Les membres devraient venir. . .

#### Mme Hunter: Dans chaque circonscription?

M. Brode: Plus ou moins. Bien entendu, les groupes d'intérêts exerceront des pressions politiques, comme vous l'avez dit, et grand bien leur fasse. Ils pourront présenter des candidats à l'assemblée constituante et peut-être que certains de leurs candidats seront élus. Par ailleurs, leur légitimité viendra de l'électorat, et je pense que c'est ce qui est important.

Mme Hartmann: J'ajoute qu'une chose qui deviendrait inutile s'il y avait des élections à l'assemblée constituante, c'est que les chefs de parti signent les documents de mise en candidature. Le processus électoral serait tout à fait différent. Les candidats ne seraient donc pas soumis à la discipline des partis comme c'est le cas maintenant.

En outre, les membres de l'assemblée n'obtiendraient pas des pensions très généreuses après avoir siégés pendant six ans parce que l'assemblée serait dissoute bien avant cela. Il serait donc entièrement possible que ces membres représentent les intérêts des Canadiens ordinaires sans connaître les mêmes contraintes que vous.

Mme Hunter: Avant de donner la parole à mon collègue, je voudrais signaler qu'il semble y avoir une contradiction fondamentale dans ce que vous dites si la légitimité découle du fait d'avoir été élu et que les députés et autres représentants élus n'ont pas cette légitimité. Je me suis fait élire parce que j'ai obtenu la nomination de mon parti, ce qui m'a coûté 1,500\$ que j'ai reçus en dons de mes amis. Nous avons un régime politique où un citoyen ordinaire

States, where there is not the same sort of party discipline and where it costs upwards of over half a million dollars to run for office. There is legitimacy and then there is legitimacy, and it is where the definitions go.

#### • 1144

Ms Landolt: I would like to respond before you go on. You say you are legitimate because you represent the people. I am not suggesting all Members of Parliament are not. As Anne has mentioned, you have the Prime Minister signing nomination papers. The party backing from Ottawa or from head office determines whether or not you can run. You get funding. You also have a national advertising campaign backing you. It is very rare that Mrs. Jones from Two Hills, Alberta is able to have a voice in that process.

The Royal Commission on Electoral Reform is certainly going to have some very interesting things to say. I am looking forward to it, because the time has come when we need to look at our electoral process, which is far removed from the grass roots. It has become way out of date.

We are having difficulty with the system of nominating people. This business of people being nominated by buying memberships at the last hour and this sort of thing has to be eradicated. You have to have a clean system, and hopefully we are going to develop it when the royal commission comes with its report. I also hope it is going to be developed at the constituent level. You are going to have x numbers of dollars in which you can do it. It is not going to cut people out, and each candidate will be allotted so much money.

Those things, I think, can all be worked out, providing we keep our views strictly on the fact that we want the people's voice to be heard. We do not want the political party machinations we have had in our electoral process, which have so alienated Canadians. I cannot begin to tell you, as an ordinary Canadian, how alienated I and many like me feel. Members of Parliament are like robots. They are not representing us. They do as they are told because of the usual reasons. There is party discipline. They do as they are told because the government has a policy to put through and they want their perks or they want to be Cabinet ministers some day. All those things are realistic.

There should not be a defeat of the government, like Margaret Thatcher's. Rarely could she call that party discipline in. Those things have to be changed—the internal structure. But I do not want any of that stuff to be mixed up with this constituent assembly. That is what we want, a clean slate of people.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Next robot, please,  $\mathrm{Mr.}$  Nystrom.

Mr. Nystrom: With that introduction, I can hardly wait for the question. I will ask a very robotic question. Could we solve all this if Parliament accepted a recommendation that on all constitutional amendments or votes in the House we have a free vote that requires a two-thirds majority?

## [Traduction]

peut se présenter à des élections, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, où il n'y a pas la même discipline de parti et où cela peut coûter plus d'un demi million de dollars pour être candidat à des élections. Il y a légitimité et légitimité; cela dépend de votre définition.

Mme Landolt: Je voudrais vous répondre avant que vous passiez à autre chose. Vous dites que votre élection a été légitimée parce que vous représentez le peuple. Je ne dis pas que ce n'est pas le cas de tous les députés. Comme l'a dit Anne, le premier ministre signe les documents de nomination. L'appui que vous donne votre parti à Ottawa ou au bureau central détermine si vous pouvez être candidat ou non. Vous obtenez du financement. Vous avez aussi une campagne nationale de publicité pour vous aider. Il est très rare que M<sup>me</sup> Jones de Two Hills, en Alberta ait voix au chapitre dans un tel processus.

La Commission royale d'enquête sur la réforme électorale aura certainement des choses très intéressantes à dire. J'ai bien hâte de voir ce qu'elle proposera parce qu'il est temps que nous nous penchions sur notre processus électoral, qui est maintenant très loin du peuple. Il est devenu tout à fait désuet.

Nous ne sommes pas d'accord avec la façon dont les candidats sont choisis. Nous devons nous débarrasser de ce système où les candidats achètent leur adhésion au parti à la dernière minute. Il nous faut un système honnête. Espérons que nous pourrons élaborer un tel système quand la commission royale aura présenté son rapport. J'espère aussi que le nouveau système sera mis au point à partir de la base. On aura tant d'argent pour le faire. Il ne faudrait pas qu'on empêche aux gens de participer et chaque candidat devrait recevoir un certain montant.

À mon avis, nous pouvons nous occuper de tous ces détails tant que nous ne perdons pas de vue le fait que le peuple devrait pouvoir s'exprimer. Nous ne voulons pas des machinations de parti que nous avons connues dans nos élections jusqu'ici et qui ont aliéné tellement de Canadiens. Je ne peux pas vous dire à quel point moi-même et bon nombre d'autres Canadiens ordinaires se sentent aliénés. Les députés sont comme des robots. Ils ne nous représentent pas. Ils font ce qu'on leur dit pour les raisons habituelles. Il y a la discipline de parti. Ils font ce qu'on leur dit parce que le gouvernement veut faire adopter sa politique et que les députés veulent obtenir certains avantages ou devenir ministres un jour. Ce sont des faits.

Le gouvernement ne sera pas défait comme celui de Margaret Thatcher. Elle pouvait rarement se servir de la discipline du parti. La situation et la structure interne doivent changer. Je ne veux pas de ce genre de choses pour l'assemblée constituante. Nous voulons du sang neuf.

Le coprésident (M. Edwards): C'est au robot suivant maintenant, M. Nystrom.

M. Nystrom: Vu cette introduction, j'ai du mal à me contenir. Je poserai une question tout à fait robotique. Pourrions-nous résoudre tous ces problèmes si le Parlement acceptait que, pour adopter toute modification constitutionnelle à la Chambre, il doit y avoir un vote libre et l'appui d'une majorité des deux tiers des députés?

Ms Landolt: Absolutely not. Free votes are not free votes. We have seen this many, many times. Party discipline has invoked so-called free votes too often, and they are not free votes. It will never be solved by so-called free votes, because if you do not do as you are told you are in trouble, regardless of whether it is a free vote or not. I have never seen a free vote in the House of Commons to date.

Mr. Nystrom: Suppose we had a constitutional amendment that would require a free vote in the House of Commons on all constitutional questions.

Ms Landolt: But you will not get a free vote. That is the point I am making. There are too many other complexities. It is never free. I have never seen such a thing. They call it a free vote, but it is not. In the back of their heads, they wonder if they will do this or that. What is the trade-off? There is a trade-off, and it is not free.

We have seen it on many important issues. I will give you an example of a free vote, and that is the vote on Bill C-43, the abortion bill. This so-called free vote was not a free vote. The Conservative Party voted this way; the NDP voted this way. It was according to party, even though it was called a free vote. I think it is pie in the sky to say there will be a constitutional amendment by free vote. There is no such thing as a free vote under our present system.

• 1150

Mr. Nystrom: I know there is not a convention in this country where there is a free vote in our parliamentary system. I am talking about a parliamentary reform or a parliamentary amendment, because in other countries in the world you do have free votes in legislatures. I agree with you, we need democratic reform in this country, electoral reform, parliamentary reform, and there is no disagreement there on my part. Maybe one possibility is a constitutional amendment itself that requires a free vote.

I want to shift ground, if I can, Mr. Chairman, and I am asking you this because you called me a robot.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): As co-presiding robot.

Mr. Nystrom: I wanted to ask you, because I think your idea of a constituent assembly being elected is a very honourable idea and we are all open in terms of all different models that are here, how you respond to some of the criticisms about a totally elected constituent assembly.

First of all, you may very well see the political parties move in *en masse*. We all have turf to protect in terms of constituent assembly. We all have visions and dreams for this country. If we do not do it officially as political parties, we can form alliances. On the left, we can have a solidarity movement with the NDP and the trade union movement, progressive church groups, certain feminists, etc. On the right, you may have the BCNI, which had a great impact in

[Translation]

Mme Landolt: Pas du tout. Les votes libres ne sont jamais libres. Nous l'avons constaté à bien des reprises. La discipline de parti exige des supposés votes libres trop souvent qui ne sont pas vraiment libres. Le problème ne sera jamais résolu en tenant de supposés votes libres parce que, si vous ne faites pas ce qu'on vous dit, vous aurez des ennuis, qu'il y ait un vote libre ou non. Je n'ai encore jamais vu de votes libres à la Chambre des communes.

M. Nystrom: Supposons que nous adoptions une modification constitutionnelle selon laquelle il faudrait un vote libre à la Chambre des communes sur toutes questions constitutionnelles.

Mme Landolt: Mais vous n'auriez pas un vote libre. C'est ce que je veux dire. Il y a trop d'autres problèmes. Le vote n'est jamais libre. Je n'ai jamais vu un tel vote jusqu'ici. On dit que c'est un vote libre, mais ce ne l'est pas. Les députés se demandent toujours s'ils feront telle ou telle chose. Que peuvent-ils gagner? Il y a toujours quelque chose à gagner et il n'y a pas de vote libre.

Nous l'avons constaté pour bon nombre de questions importantes. Il y a par exemple eu un vote libre sur le projet de loi C-43 sur l'avortement. Ce supposé vote libre n'était pas vraiment libre. Le Parti conservateur a voté d'une façon et le NPD d'une autre. Les députés ont voté selon la ligne du parti, même si l'on a appelé cela un vote libre. À mon avis, il est utopique de penser qu'on pourra adopter des modifications constitutionnelles grâce à un vote libre. Il ne peut pas y avoir de vote libre selon notre système actuel.

M. Nystrom: Je sais qu'il n'existe pas de convention pour tenir un vote libre dans notre régime parlementaire. Je veux cependant parler d'une réforme possible de notre régime parlementaire, parce qu'on peut avoir des votes libres dans les assemblées législatives d'autres pays du monde. Je suis bien d'accord que nous avons besoin d'une réforme démocratique au Canada, d'une réforme électorale et parlementaire. Je suis entièrement d'accord. Une façon de procéder serait peut-être d'adopter une modification constitutionnelle qui exigerait elle-même un vote libre.

Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais passer à autre chose et je demande votre autorisation parce que vous m'avez qualifié de robot.

Le coprésident (M. Edwards): À titre de coprésident robot.

M. Nystrom: Je voulais vous poser la question parce que je trouve votre idée d'une assemblée constituante très valable et que nous sommes tous prêts à entendre des suggestions à ce sujet. Que répondriez-vous à certaines des critiques à propos d'une assemblée constituante pleinement élue?

Tout d'abord, il est fort possible que les partis politiques agissent collectivement. Nous avons tous des intérêts à protéger relativement à une assemblée constituante. Nous avons tous notre vision et nos rêves pour le Canada. Si nous ne mettons pas ces idées de l'avant officiellement à titre de partis politiques, nous pouvons former des alliances. Du côté de la gauche, il pourrait y avoir union du NPD, des syndicats, des groupes religieux progressistes, de certains groupes

the last campaign on the free trade debate, forming alliance maybe with your group and other groups around the country. You may have collections in the centre. You may have all kinds of combinations.

Would this result in a fair reflection of the Canadian people? You may find one group that would take the majority of the seats. You would exclude maybe 80% or 90% of the Canadian reality. How do you get around that?

How about campaign financing? Who gets the financing? What are the limitations? How do you make sure this is a democratic reflection of Canada?

Mr. Brode: One answer to that is that what you are suggesting, of course, is democratic, which we are all in favour of, that any kinds of groups can campaign, and hopefully they would. Of course, these people who are elected to the constituent assemblies would be very partisan in nature, but the end result of any constitution they come up with, we are further suggesting, has to be subject to a further process of ratification. At that point, I think it means going directly back to the people for ratification by public referendum on a province-by-province or national basis. So there is that saving grace, if you will, that the constituent assembly would not come out with a constitution that would be imposed on the country. It would have to be put to a public vote. It would have to be accepted by the people themselves.

Mr. Nystrom: How do you answer the question that if you elect a constituent assembly that is almost 100% elected, as you are saying, there is only one election, that the people who are elected then are not accountable to anyone once they are elected except at the referendum at the very end of the process? They are not held accountable. So if you are elected from Two Hills, Alberta, you are not accountable once you are elected except for the referendum at the end.

Second, what is the majority in terms of the referendum? Is it a majority in every province, or is it according to the existing amending formula? Is it a regional majority or a national majority, or is it two-thirds of the provinces representing two-thirds of the people? How do you resolve those two questions? They are very real questions. How do you resolve them?

Ms Landolt: The first thing I would respond to is that your legitimacy comes from the fact that you were genuinely elected from the grass roots. You put your name forward, you ran and you were elected. So you are legitimate. You represent someone. You are there as a person who was elected from the grass roots. So you do have legitimacy.

Mr. Nystrom: But is that really true in all cases? You might have 10 candidates and someone is elected with 35% of the vote or 32% of the vote. Let us use an example, because he is not here, of a Liberal riding like Ottawa—Vanier,

#### [Traduction]

féministes et ainsi de suite. Du côté de la droite, il pourrait y avoir le CCCE, dont les arguments ont eu beaucoup de poids pendant la campagne sur le libre-échangé, qui pourrait se rallier à votre groupe et à d'autres. Il pourrait aussi y avoir des alliances centristes. Il pourrait y avoir toutes sortes de combinaisons.

Est-ce que cela refléterait bien le peuple canadien? Un seul groupe pourrait remporter la majorité des sièges. Cela exclurait peut-être 80 ou 90 p. 100 de la réalité canadienne. Comment empêcher cela?

Que dire du financement de la campagne? Qui obtiendrait l'argent? Quelles restrictions s'appliqueraient? Comment pourrait-on garantir que l'assemblée représente le Canada de façon démocratique?

M. Brode: Ce que vous proposez est certainement démocratique. Nous sommes tous en faveur de la participation des différents groupes au processus. Nous espérons qu'il en sera ainsi. Bien sûr, les membres de ces groupes qui seront élus à l'assemblée constituante seront très sectaires, mais nous croyons aussi que toute constitution que cette assemblée pourrait proposer devrait ensuite être ratifiée. Pour cela, je pense qu'il faudrait s'adresser directement au peuple en tenant un référendum public dans chaque province ou dans tout le pays. Il y aurait donc cette sauvegarde: l'assemblée constituante ne pourrait pas imposer une nouvelle constitution au pays; celle-ci devrait être mise aux voix. Elle devrait être acceptée par les Canadiens eux-mêmes.

M. Nystrom: Comment pouvez-vous justifier qu'il n'y ait qu'une élection pour former une assemblée constituante presque entièrement élue et que les membres élus de cette assemblée ne seraient comptables à personne par la suite sauf au moment du référendum à la toute fin du processus? Ils ne seront pas tenus comptables de leurs décisions. Si vous êtes élu pour représenter les habitants de Two Hills, en Alberta, vous n'aurez pas de compte à leur rendre sauf au moment du référendum à la toute fin.

Deuxièmement, quelle serait la majorité nécessaire pour le référendum? Faudrait-il la majorité dans chaque province ou appliquerait-on la formule modificative actuelle? S'agirait-il d'une majorité régionale ou d'une majorité nationale ou bien d'une majorité des deux tiers des provinces qui représentent les deux tiers de la population? Que répondez-vous à ces deux questions? Elles sont très importantes. Que proposeriez-vous?

Mme Landolt: La première chose que je vous dirai, c'est que la légitimité des membres de l'assemblée viendrait du fait qu'ils auraient été vraiment élus par le peuple après s'être portés candidats. Cela garantirait donc une certaine légitimité.

M. Nystrom: Est-ce que sera vrai dans tous les cas? S'il y a une dizaine de candidats, quelqu'un peut se faire élire avec 35 p. 100 ou 32 p. 100 des voix. Prenons par exemple une circonscription libérale comme celle d'Ottawa-Vanier,

because I think some of you live in Ottawa. If the Liberal Party decided to contest that seat, I do not know how anybody could stop them. That has been Liberal since Confederation. Now, is that necessarily going to democratize things?

Ms Landolt: The only response I can say is that it certainly is not a perfect system but it is a whole lot better. As Mr. Churchill said at one time, we do not think much of democracy but the alternative is worse. This may not be the best system, but I cannot think of a better way.

I think there should be restrictions on spending. I think you would say parties cannot get involved. They would anyway. I have to agree with you that they would. But I think there would have to be some sort of regulations to try to control that as best we can. It will never be perfect and there will be special interest groups trying to make deals with other groups. But still, that is a democratic process and what can you do to prohibit that? You have to live with it and say, well, they were elected. But you will not have this party system and you will not have them voting according to dictate. You will have them, presumably, hopefully, voting for the people who elected them.

Again, as Pat says, you still have to go back to a referendum, back to Vanier. The people may be all Liberals, but if they do not like the referendum they can say no. I think it has to be a majority according to population in order that the referendum would be by province, and the majority of provinces by population would have to be the answer.

• 1155

I see a lot of problems with that with the province of Quebec.

Mr. Nystrom: And aboriginal people perhaps.

Ms Landolt: And aboriginal people. They would feel that, too. But maybe the rights of the aboriginal people could be dealt with, as the language rights could be dealt with, by the constituent assembly and they would be able to get that into the agreement of the constituent assembly on a referendum.

Maybe it should be dealt with on the federal level. Maybe aboriginal rights should be dealt with through the federal government and not written into the Constitution, a more political process.

The Chief Justice of B.C., Mr. McEachern, has said that the question of aboriginal rights is really a matter of politics. Maybe aboriginal rights is something that could be negotiated by the constituent assembly. If not, it could go back to the federal government or the provincial government to deal with it. But throw it to the constituent assembly and see how they deal with it.

Senator Carney: First of all let me say, in regard to your presentation and the questioning you have had, that we do not expect you to have all the answers. No other witness has had them, so relax about that.

[Translation]

puisque son député n'est pas ici. Certains d'entre vous habitez Ottawa, je pense. Si le parti libéral décidait de présenter un candidat pour cette circonscription, je ne vois pas comment quelqu'un d'autre pourrait se faire élire. La circonscription est libérale depuis la Confédération. Est-ce que votre façon de procéder va nécessairement rendre le processus démocratique?

Mme Landolt: Tout ce que je peux vous dire, c'est que ce n'est certes pas le système parfait, mais ce serait beaucoup mieux. Comme M. Churchill l'avait dit un jour, nous n'avons pas une bien bonne opinion de la démocratie, mais l'autre possibilité serait pire. Le système n'est peut-être pas parfait, mais je ne peux penser à rien de mieux.

Selon moi, les dépenses devraient être limitées. Si l'on dit que les partis politiques ne peuvent pas se mêler des élections, ils le feront de toute façon, j'en conviens. Je pense cependant qu'il faudrait régir leur participation le mieux possible. Le système ne sera jamais parfait et il y aura toujours des groupes spéciaux qui essaieront de s'entendre avec d'autres. C'est néanmoins un procédé démocratique et que peut-on faire pour l'empêcher? Il faut accepter la situation et reconnaître que ces gens ont été élus. Il n'y aurait cependant pas de système de partis qui dicteraient aux membres de l'assemblée voteraient au nom de ceux qui les ont élus.

Comme Pat l'a dit, il faudrait tout de même tenir un référendum dans Vanier. Les électeurs y sont peut-être tous des libéraux, mais s'ils ne sont pas d'accord au moment du référendum, ils pourront dire non. Je pense qu'il faudrait obtenir la majorité des voix en fonction de la population et tenir un référendum dans chaque province. Il faudrait que le vote soit majoritaire dans la plupart des provinces.

Je peux entrevoir beaucoup de problèmes à cause de cela au Québec.

M. Nystrom: Et aussi peut-être chez les autochtones.

Mme Landolt: Et aussi chez les autochtones. Cela poserait aussi des difficultés. Par ailleurs, l'assemblée constituante pourrait peut-être s'occuper des droits des autochtones et des droits linguistiques et inclure cela dans le texte présenté au moment du référendum.

On devrait peut-être régler ces questions à l'échelon fédéral. Les droits des autochtones devraient peut-être être définis par le gouvernement fédéral et ne pas faire partie de la Constitution.

Le juge en chef de la Colombie-Britannique, M. McEachern, a déclaré que les droits autochtones étaient une question de politique en réalité. Ces droits pourraient peut-être être négociés par l'assemblée constituante. Sinon, le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial pourrait s'en occuper. On pourrait cependant demander à l'assemblée constituante de s'en charger et de voir ce qui en ressortira.

La sénatrice Carney: Je voudrais dire tout d'abord que nous ne nous attendons pas à ce que vous puissiez avoir toutes les solutions dans votre exposé et dans vos réponses à nos questions. Aucun autre témoin n'a eu toutes les solutions, et vous n'avez donc pas à vous en faire.

Are you a special interest group?

Ms Landolt: I think we are, like the radical feminists are a special interest group. We represent women who want equality and family. I would say that we are, as the feminists are, yes, but we do not represent and we do not pretend to represent Canadian women. It is an insult to the intelligence, independence, and integrity of Canadian women to suggest that one group can represent them all.

Senator Carney: So in your constitutional assembly model, when you say that any process by which special interest groups select their representatives to attend such an assembly would be elitist and should be rejected, you are not suggesting that REAL Women would necessarily elect someone to run?

Ms Landolt: I do not think that would be appropriate. As we were saying, it should be the grass roots. Although, as Mr. Nystrom has mentioned, special interest groups may be wheeling and dealing behind the scenes, which you cannot prohibit, I do not think REAL Women should be there representing REAL Women. Individual women who may have the values of REAL Women could be there, but they should be elected from the grass roots. They should not be there as a special interest group.

Senator Carney: One of the problems we have is defining platforms to run on. As a former MP, I have sympathy for my fellow robots around here. As you say, they have the legitimacy. You are elected, and you are suggesting that the constituent assembly should be elected from the grass roots.

But Mrs. Smith in Two Hills, Alberta is still going to need to have a reason for voting for her. We need some assistance from you in defining what they would run on. Would Mrs. Smith in Two Hills run as a member of REAL Women or as a member of the Women's Institute of Canada? How do you get people to vote for "me" under your model?

Ms Landolt: It would be my vision of the kind of Canada I want and my values as a pro-life, pro-family woman, my vision of Quebec, of western Canada, and of the Senate. I would say what I thought as an individual. They can reject me or elect me because they like my vision, but I am not representing REAL Women as part of my background. That is where I am coming from, but you may not like that and you would vote for somebody else. It is part and parcel of me and my vision of the tomorrow I want this world to be.

**Senator Carney:** Okay. So you are not speaking from a special interest group position.

I know this was touched on earlier, but maybe you could elaborate. What do you think of Professor Cairns' view that the "Charter people" have to be built into this process? Do you think there is legitimacy in that argument, or do you think that having the elected grass-roots process is a better way to go?

[Traduction]

Êtes-vous un groupe d'intérêts particulier?

Mme Landolt: Je pense que nous le sommes, au même titre que les féministes radicales. Nous représentons les femmes qui croient en l'égalité et la famille. Je pense donc que nous le sommes au même titre que les féministes, mais que nous ne représentons pas et que nous ne prétendons pas représenter toutes les femmes canadiennes. C'est une insulte à l'intelligence, à l'indépendance et à l'intégrité des femmes canadiennes de laisser entendre qu'un seul groupe peut les représenter toutes.

La sénatrice Carney: Donc, quand vous dites que toute méthode qui permettrait aux groupes de ce genre de choisir leurs représentants à une assemblée constituante comme celle que vous proposez serait élitiste et devrait être rejetée, vous ne pensez pas que votre organisme élirait nécessairement quelqu'un comme candidat?

Mme Landolt: Je ne pense pas que ce serait approprié. Nous croyons que les membres de l'assemblée doivent être élus par le peuple. Même si, comme M. Nystrom l'a signalé, les groupes d'intérêts maniganceront peut-être dans les coulisses—ce qu'on ne peut pas empêcher—ce ne serait pas une bonne chose à mon avis que notre organisme représente se propres intérêts. Il pourrait y avoir parmi les candidats des femmes qui ont les mêmes opinions que les Vraies femmes, mais elles devraient se faire élire par le peuple. Elles ne devraient pas être candidates pour représenter un groupe particulier.

La sénatrice Carney: L'un des problèmes des parlementaires, c'est d'établir des programmes électoraux. À titre d'ancienne députée, je sympathise avec mes collègues robots. Comme vous l'avez dit, ils ont une certaine légitimité. Ils sont élus, et vous proposez que les membres de l'assemblée constituante soient élus par le peuple.

Par ailleurs,  $M^{me}$  Smith, de Two Hills, en Alberta, aura tout de même besoin de savoir pourquoi elle vote pour tel ou tel candidat. Nous aurons besoin d'aide pour savoir quel genre de programme électoral il pourra y avoir.  $M^{me}$  Smith, de Two Hills, se présenterait-elle à titre de membre de Vraies femmes ou à titre de membre d'un institut féminin? Comment pourrais-je inciter des gens à voter pour moi selon votre système?

Mme Landolt: Je parlerais de ma vision du Canada et de mes valeurs à titre de membre du mouvement pro-vie, de femme qui croit en la famille, de ma vision du Québec, de l'Ouest et du Sénat. J'exprimerais mes opinions personnelles. Les électeurs pourraient voter pour moi parce qu'ils seraient d'accord avec mes idées, mais je ne représenterais pas les Vraies femmes. Cet organisme reflète ma propre façon de voir les choses, mais si vous n'êtes pas d'accord, vous pouvez voter pour quelqu'un d'autre. Cela fait partie de moi et de ce que je souhaite pour l'avenir.

La sénatrice Carney: D'accord. Vous ne vous présenteriez donc pas comme membre d'un groupe particulier.

Je sais qu'il a été question de cela plus tôt, mais vous pourrez peut-être approfondir la question. Que pensez-vous de l'idée exprimée par le professeur Cairns selon laquelle il faut faire participer les gens visés par la charte au processus? Trouvez-vous que cette idée a du bon ou pensez-vous qu'il est préférable que tous les membres soient élus par le peuple?

[Translation]

• 1200

Mr. Brode: I think we are diametrically opposed to any such idea that there are such things as Charter people. We would like to stress to the committee that there are Canadians. At the creation of the Constitution, the fundamental law of a country should be the creation of Canadians alone. No one group—ethnic, social or political—should have the right to dictate that. I think we are approaching that from the very opposite point of view. Throw the system open for Canadian citizens as a whole, with no special interest for any group to make the decision.

**Senator Carney:** You have given your support for a referendum as part of the ratification process after an elected constituent assembly has met. You say in point 6:

A referendum to pass must have the support of a national majority of the electors and a majority of electors voting in a majority of provinces.

As you probably know, when we have had referenda in the past in this country, they have tended to split the country. What would you do in that case? I do not see how you might avoid that if we adopt your recommendation 6. A majority of the people in the majority of the country, for instance, could say they do not accept Quebec's demands. What would you do in a case like that?

Ms Landolt: First of all, I do not think people say enough that what Quebec wants to do is protect its language rights. It is the soul of Quebec, and they have been entitled to that since 1774 with the Quebec Act. That must be a right that is understood within Quebec. If the constituent assembly did not deal with that particular aspect, if we could all agree perhaps that Quebec needs that right. . . They said you could split it into cultural and economics, but I think the issue really is language.

Quebec is a tiny spot in an ocean of English. Because of that, Quebec does need some protection on that particular issue. I am sure Quebec understands that if it separates from Canada it will become a tiny spot in an even vaster ocean of North America. It has even less possibility of preserving its language. I think if Quebec could keep that language, which is the very soul of the province, as is its right in the Quebec Act, it would agree to many other issues. I think that is the ultimate division. Quebec needs the rights over its language. The question is that it is much safer within Canada in terms of protecting its language.

Senator Carney: Your proposal would not rule out that kind of protection.

I would like to speak to the seventh of your recommendations. You say constitutional reform should include a provision that the general population have the authority to request a referendum on constitutional matters. I

M. Brode: Je pense que nous sommes catégoriquement opposés à l'idée que certains sont privilégiés par la charte. Nous voulons souligner ici qu'il n'y a que des Canadiens. Une Constitution, la première loi du pays, ne doit créer que des Canadiens. Aucun groupe—ethnique, social ou politique—ne devrait pouvoir exiger autre chose. Je pense que nous préconisons le contraire: rendre la procédure accessible aux citoyens canadiens dans leur ensemble sans permettre à un groupe particulier d'intervenir dans la décision.

La sénatrice Carney: Vous préconisez un référendum dans le cadre du processus de ratification, après les travaux d'une assemblée constituante élue. Vous dites à la recommandation numéro 6:

Pour qu'un référendum réussisse, il devrait obtenir l'appui d'une majorité nationale des électeurs et d'une majorité des électeurs votant dans une majorité de provinces.

Comme vous le savez probablement, lorsque nous avons tenu des référendums au pays par le passé, ils ont eu tendance à diviser le pays. Que faire alors? Comment éviter cela si nous adoptons votre recommandation numéro 6? Une majorité des électeurs dans une majorité des provinces pourraient par exemple refuser les exigences du Québec. Que faire alors?

Mme Landolt: Tout d'abord, je ne pense pas que l'on dise suffisamment que ce que veut le Québec, c'est protéger ses droits linguistiques. C'est au coeur même du Québec, et c'est un droit dont jouissent les Québécois depuis l'Acte de Québec de 1774. Il faut que ce droit soit bien compris au Québec même. Si l'assemblée constituante ne se penche pas sur cet aspect particulier, si nous reconnaissons tous peut-être qu'il faut ce droit au Québec. ... On a dit qu'il y avait des considérations culturelles et économiques, mais je pense qu'en réalité, c'est une question linguistique.

Le Québec est un petit îlot dans un océan anglophone. C'est pourquoi le Québec a besoin de protection. Je suis persuadée qu'au Québec, on comprend que si l'on se sépare du Canada, le Québec deviendra un îlot dans un océan encore plus vaste, l'Amérique du Nord. La possibilité de préserver sa langue sera encore moindre. Je pense que si le Québec pouvait maintenir sa langue, le coeur même de la province, tout comme l'Acte de Québec lui en reconnaît le droit, la province accepterait de faire des concessions sur de nombreuses autres questions. Je pense que c'est essentiel. Il faut que le Québec puisse exercer des droits sur sa langue. Justement, au sein du Canada, le Québec a de bien meilleures chances de protéger sa langue.

La sénatrice Carney: Votre proposition n'exclut pas une protection de ce genre.

J'aimerais maintenant aborder votre septième recommandation, où vous dites que la réforme constitutionnelle devrait comporter une disposition prévoyant que le grand public puisse demander un référendum sur les

know you do not mean that 26 million Canadians have to indicate that they want a referendum. That is usually called an election. How would you implement this recommendation that the general population have the authority to request a referendum on constitutional matters?

Ms Landolt: I do not think I am wrong to say this would have to be worked out. If we could develop some sort of system where if so many people sign a petition and they go to the provincial legislature and so many provinces agree to that petition, there would have to be amendments. We form political parties by way of petition. It could be evolved and worked out.

# Senator Carney: Thank you.

Mr. Reid (St. John's East): I would like to make a couple of comments on some of the testimony, and then I would like to pursue one particular area.

In terms of the question of a free vote, I think there are some bad misconceptions about a free vote. I would argue that there are a number of times when clearly the party's input is much more perhaps than the individual's point of view.

• 1205

You talk about the abortion bill. My colleague, Mr. Nicholson, who was the Parliamentary Secretary to the Minister of Justice, voted against the Minister of Justice at that particular time. He still is here.

An hon, member: Life after Bill C-43!

Mr. Reid: Audrey McLaughlin voted against the NDP position on the Constitution in the past. She is now leader of the party. I think sometimes people also forget the process that goes on beforehand.

Constitution 1982: I am in some ways sorry that Senator Kirby is not with us, but I would argue that the Canadian public was pretty pleased that we had patriated the Constitution and pretty pleased that there was a Charter of Rights. I will not take issue with the fact that the country has changed. I think you would be crazy to say otherwise. That is, perhaps, what I want to go into.

The third quick point I would make is that you have to be very careful with your understanding of public will, or your expectation or prediction of public will. Last June in Newfoundland and Labrador the process that preceded the vote or non-vote in the Newfoundland legislature was a pretty one-sided process because we decided to stay out. That is what the premier of the day had asked us to do, despite all that had gone on and despite the clear popularity of the premier and the apparent support for his position, without the involvement of the other side.

#### [Traduction]

questions constitutionnelles. Je sais que vous n'entendez pas par là que 26 millions de Canadiens doivent manifester leur désir de tenir un référendum. C'est ce qu'on appelle en général des élections. Comment entendez-vous donner suite à cette recommandation, à savoir que le grand public ait le pouvoir de demander un référendum sur les questions constitutionnelles?

Mme Landolt: Sauf erreur, il faudrait mettre au point des mécanismes. Par exemple, si un certain nombre de personnes signaient une pétition, s'adressaient à leur assemblée législative et qu'ensuite un certain nombre de provinces acceptaient la pétition, il faudrait alors apporter des amendements. C'est par voie de pétition que nous créons des partis politiques. On pourrait faire la même chose, mettre au point une formule.

#### La sénatrice Carney: Merci.

M. Reid (St. John's-Est): J'aimerais faire quelques commentaires sur votre témoignage et ensuite m'arrêter à un sujet en particulier.

En ce qui concerne le vote libre, je pense qu'on s'en fait une très fausse idée. Je me permets de souligner qu'il arrive souvent que le parti a clairement plus de poids que le point de vue individuel.

Vous avez parlé du projet de loi sur l'avortement. Mon collègue, M. Nicholson, le secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice, a voté contre la ministre de la Justice sur ce projet de loi. Il est toujours ici.

Une voix: La vie continue après le projet de loi C-43!

M. Reid: Audrey McLaughlin a voté contre la position du NPD sur la Constitution par le passé. Elle dirige maintenant le parti. Je pense que l'on oublie parfois le processus en coulisse.

La Constitution de 1982: d'une certaine façon, je déplore l'absence du sénateur Kirby, car j'aimerais souligner que le public canadien était très heureux lorsque nous avons rapatrié la Constitution et est très heureux que nous ayons une charte des droits. Je ne conteste pas que le pays a changé. Il faudrait être fou pour prétendre le contraire. Et c'est peut-être justement sur cet aspect que j'aimerais revenir.

j'aimerais Troisièmement, très rapidement, faire remarquer que vous devez faire très attention à votre interprétation de la volonté du public ou à votre attente ou à vos prédictions quant à cette volonté. En juin dernier, à Terre-Neuve et au Labrador, le processus qui a précédé le vote ou l'absence de vote à l'assemblée législative de Terre-Neuve était plutôt unilatéral parce que nous avions décidé de nous abstenir de participer au débat. C'est ce que le premier ministre provincial nous avait demandé de faire, malgré tous les événements et malgré la popularité très claire du premier ministre et l'appui qui semblait exister pour sa position, même sans la participation des tenants de la position contraire.

The Newfoundland public ran about 45% in terms of support for Meech Lake. I think that of the Newfoundland public, if they were asked, 80% would say reject it. I would say to you, because we did a considerable amount of polling, that it was 45%. All I am doing is using that as an illustration that regarding perception and reality, in terms of public opinion, you have to be very careful.

I want to pursue the rights thing. It is very important to me and it is not dislocated from, or distanced that far from the question of the amending process. I think we need a Charter of Rights. I believe strongly that individuals must have protection not only from the state but, frankly, from each other. I would argue that our current Charter is based on the wrong approach. It seems to me that anybody who is different should have the protection from others taking action against them just because they are different, not meeting the norm. The problem has always been who decides and who defines the norm. Frankly, if we have to have section 15 the way it is now, I would argue for an expansion of section 15 on a number of fronts.

The thing that really concerns me is this question of the involvement of the majority. I do not argue with you that Canadians feel a lack of empowerment, a feeling of disenfranchisement. It is not unique to Canada these days, as you know. But, yes, people feel distant from politicians, and nobody is more sensitive to that than politicians. One of the processes this committee is going through is to address that. But we each individually address that in front of our constituents every day. It is something that we grapple with.

I was always taught that one of the fundamental responsibilities in a democracy, while recognizing the will of the majority, is to protect the interests of the minority. I would argue that if you work on the basis of the will of the majority, you are disenfranchising and not empowering the minority. That would be my biggest concern with all that we do in terms of the Constitution, being done on the basis of the majority which I accept, but without recognition for and protection for not only the rights and the interests but the involvement of those clearly identified and in my view clearly disenfranchised minority, only starting with the aboriginal people.

• 1210

We saw Dr. Cairns—or I assume it is Dr. Cairns; he should be if he is not—this morning. He has written some very important things about asymmetry by interests.

I do not argue with him that people are competing for status under the Charter, but I worry that if we say this thing all must be done on the basis of the majority, then in fact we are disenfranchising specific minorities, in some cases undefined minorities, and in fact we are taking from them any ability they have to be protected in this society through the Constitution and, worse, limiting them and constricting them for a long time to a position of second-class citizens in some cases, of legitimized and legalized discrimination.

[Translation]

La population de Terre-Neuve appuyait l'Accord du lac Meech à environ 45 p. 100. Par contre, si l'on avait demandé aux habitants de Terre-Neuve leur avis, 80 p. 100 de la population auraient dit rejeter l'accord. Or, je peux vous affirmer, parce que nous avons fait de nombreux sondages, qu'en fait, le chiffre était de 45 p. 100. J'en parle simplement à titre d'exemple de ce qui constitue la perception et la réalité; lorsqu'il s'agit de l'opinion publique, il faut faire très attention.

J'aimerais revenir sur la question des droits. C'est un aspect qui est très important pour moi, un aspect qui n'est pas très éloigné de la question du processus d'amendement. Je pense qu'il nous faut une charte des droits. Je crois fermement que l'individu doit être protégé non seulement de l'État, mais aussi, très franchement, des autres. A mon avis, la charte actuelle repose sur une base erronée. Il me semble que tous ceux qui sont différents doivent être protégés des autres, doivent être protégés des mesures prises à leur égard parce qu'ils sont différents, parce qu'ils sortent de la norme. Or, la difficulté, c'est toujours qui définit la norme. A vrai dire, s'il nous faut garder l'article 15, je demanderais qu'on en élargisse la portée à plusieurs égards.

Ce qui me préoccupe vraiment, c'est la participation de la majorité. Je ne conteste pas votre affirmation selon laquelle les Canadiens ont l'impression de ne pas avoir de pouvoir, d'avoir perdu leur droit de représentation. Comme vous le savez, ce sentiment n'est pas unique au Canada de nos jours. Mais, oui, la population a l'impression d'être loin des politiciens, et personne n'y est plus sensible que ces derniers. Justement, notre comité examine notamment cet aspect. Mais d'une façon plus individuelle, nous devons faire face à cette situation avec nos électeurs tous les jours. Nous y sommes confrontés.

J'ai toujours pensé que l'une des responsabilités fondamentales en démocratie, c'est de protéger les intérêts de la minorité tout en reconnaissant le désir de la majorité. A mon avis, si vous vous fondez sur la volonté de la majorité, vous enlevez ses droits et son pouvoir à la minorité. Ma plus grande préoccupation en ce qui concerne les modifications que nous apporterons à la Constitution, c'est que, tout en nous fondant sur ce que veut la majorité, nous oublitons de reconnaître et de protéger non seulement les droits et les intérêts, mais également le droit de participer d'un groupe qui est clairement une minorité connue, mais sans réelle représentation, les autochtones, pour ne nommer que ceux-là.

Nous avons vu M. Cairns—je présume que c'était M. Cairns ce matin. Il a écrit des choses très importantes au sujet de l'asymétrie des divers intérêts.

Je ne conteste pas que divers groupes se font concurrence pour être reconnus par la charte, mais je m'inquiète du fait que si nous voulons nous fonder uniquement sur les désirs de la majorité, nous retirons en fait tout pouvoir à des minorités précises, dans certains cas à des minorités qui s'ignorent, et nous leur retirons en fait toute possibilité de protection par la Constitution dans notre sociéte et pire encore, nous les reléguons pour longtemps à une catégorie de citoyens de deuxième ordre dans certains cas, légitimant et légalisant la discrimination.

On goes that list. That is what I would like a comment on, because that is my biggest concern in all this.

Ms Landolt: I would like to respond to the last thing first, because it is your biggest concern.

You have said that the Charter protects individuals and you do not want that lost for that reason. Since the Magna Carta of 1215, we have evolved, with the British common law, protection of individuals, and Britain and Canada have a wonderful history of showing our concern for and protection of others through the common law system. We have it.

For example, we are always thrown the Japanese experience of 1942, when we moved them away from the Pacific coast during the war. It is said that this was trampling on the rights of a minority people, which it certainly was. But you know that the United States also, with its Charter equivalent of the Bill of Rights, did exactly the same thing.

The judges were not really responding to the minority rights. They were responding again to the sort of vague thing of the majority. I am making the point that there is no protection.

In 1848 there was a case in England when the question was women having the vote. The judge said, of course not; there is a certain delicacy of mind of women and a certain fragility that means they could not vote. We know he was simply responding to that particular age and time. He did not protect women and give them the vote.

In other words, the judges are only individuals and they do not provide any more protection than we have had through the ages.

If you say that the Charter of Rights enshrines our rights, we have had mighty strong rights enshrined under the British system of common law, and it is not any more protection than before.

The other thing is that once the Supreme Court has spoken, it is the end of the ball game. But if you have legislation, then you can change it if it does not cover the minorities. You can pressure. You can change that.

The trouble with the Charter is that it gives rights to individuals, maybe, whom the judges in their wisdom find suitable to get these rights, but it disenfranchises the group rights. Traditionally, rights have gone to the individual.

Now, there have been some changes in the Charter. We have aboriginal rights and language rights; under subsection 15.(2), we have women, affirmative action. I do not agree with that.

For example, we have the Supreme Court decision in the Big M drugstore case. We have always had our traditional understanding of freedom of religion in Canada; it has always meant freedom from interference by the state. That has always been our understanding, but in that case these nine appointed people decided that is not what freedom of religion means in Canada, but freedom of religion means every religion is the same. That arbitrarily imposes on

### [Traduction]

Et la liste continue. Je voulais dire quelques mots à ce sujet, car c'est ma principale préoccupation.

Mme Landolt: J'aimerais commencer par la fin, puisque c'est votre plus grande préoccupation.

Vous avez dit que la charte protège la personne, ce que vous ne voulez pas voir disparaître. Depuis la Magna Carta de 1215, le droit commun britannique a évolué et est devenu un régime de protection de la personne; la Grande-Bretagne et le Canada ont démontré leur souci d'autrui et de sa protection dans le cadre du régime de droit commun. C'est un acquis.

Par exemple, on nous remet constamment sous le nez l'expérience vécue par les Japonais en 1942 lorsque nous les avons éloignés de la côte du Pacifique pendant la guerre. On a dit que c'était là piétiner les droits d'une minorité, ce qui était certainement le cas. Mais vous savez qu'aux États-Unis aussi, malgré leur «Bill of Rights», l'équivalent de notre charte, on a fait exactement la même chose.

Les juges ne tenaient pas vraiment compte des droits des minorités. Ils réagissaient plutôt à un vague désir de la majorité. J'essaie de vous faire comprendre qu'il n'y a aucune garantie.

En 1848, en Angleterre, un tribunal a été saisi de la question du droit de vote des femmes. Le juge a déclaré qu'il n'en était pas question, que les femmes possédaient une certaine délicatesse d'esprit et une certaine fragilité, ce qui signifiait qu'elles ne pouvaient pas voter. Nous savons qu'il ne faisait que réagir à son époque. Il n'a pas protégé les femmes et ne leur a pas donné le droit de vote.

En d'autres termes, les juges ne sont que des personnes et ne nous offrent pas plus de protection maintenant qu'à d'autres époques.

Si vous prétendez que la charte des droits nous assure des droits je vous répondrai que le droit commun britannique nous a reconnu des droits très réels, et que nous ne sommes pas mieux protégés qu'auparavant.

Il y a également le fait que lorsque la Cour suprême se prononce, la question est réglée. Par contre, s'il s'agit d'une loi, vous pouvez la modifier afin d'y inclure les minorités. Vous pouvez exercer des pressions. Vous pouvez faire des changements.

Malheureusement, la charte accorde des droits à des personnes que les juges, dans leur sagesse, confirment, mais abolit les droits des groupes. Depuis toujours, c'est à la personne que l'on accorde des droits.

On a apporté des modifications à la charte. On y reconnaît les droits des autochtones et les droits linguistiques; au paragraphe 15.(2), on y reconnaît les droits des femmes, les programmes d'action positive. Je ne suis pas de cet avis.

A titre d'exemple, la Cour suprême a rendu une décision dans l'affaire des pharmacies Big M. Au Canada, nous avons toujours eu une idée de ce que signifiait la liberté des cultes; cela a toujours signifié la non-ingérence de l'État. C'est ainsi que nous avons toujours compris la chose, mais dans l'affaire en question, neuf personnes nommées ont décidé que ce n'était pas là le sens de la liberté des cultes au Canada, que liberté des cultes signifie que chaque religion a la même

us—imposing as the Charter was imposed and as this is imposed, with nine people saying what freedom of religion means when we have a totally different understanding. This has fundamentally changed our understanding of freedom of religion in Canada.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Ms Landolt, I am sorry, but I must interrupt. The government's time has expired. We will come back for a second round, Mr. Reid, but we are well over the time.

Ms Landolt: I would like to respond, if I may, to Mr. Reid's other comment.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Perhaps you can do that when we come back. I am sorry. We are well over time. We can come back for a second round of questioning. I know Senator Di Nino would like to, but we have others on the committee whose needs must be accommodated as well.

Mr. Duhamel.

Mr. Duhamel: My party's time will be shared by myself, Senator Gigantès, and my colleague Beryl Gaffney.

Thank you for your presentation. Welcome.

• 1215

Initially you made a comment about the promotion of family life, which is something that I think we all hold rather dearly. In today's society, however, families are really quite different from what they were in the past. How would you define family in that statement?

Ms Landolt: First of all, I would like to say that they are not fundamentally different. That is a misconception. The latest census was 1986, and they found out that single-parent families were 12.7% of the population. In 1930 single-parent families were also 13% of the population. You hear a great deal about families breaking up. According to the census, 86% of Canadian families live with a so-called traditional arrangement of the mother, father and children under one roof. That is how we define it. People who are related by blood or adoption are the family. That is what 86% of Canadians choose. Nobody is telling them they have to.

Single-parent families are not as great as we were led to believe. In fact, Statistics Canada in 1981 said the single-parent family would increase by 85%, but from 1971 to 1986 single-parent families increased by only 3%. The family is, as it always has been, according to our statistics.

Mr. Duhamel: I was not thinking exclusively of single-parent families. Obviously that is an important component. I was referring to more separations, more divorces, remarriages and what have you. You have given me an indication, and I appreciate that.

### [Translation]

valeur. On nous impose ainsi arbitrairement—tout comme on l'a fait avec la charte—ce que neuf personnes pensent de la signification de la liberté des cultes, lorsque pour nous, cela signifiait quelque chose de tout à fait autre. Cette décision a changé fondamentalement ce que nous entendions par la liberté des cultes au Canada.

Le coprésident (M. Edwards): Madame Landolt, je regrette, mais je dois vous interrompre. Le temps alloué aux représentants du gouvernement est expiré. Nous aurons un deuxième tour, monsieur Reid, mais pour l'instant, nous avons largement dépassé le temps prévu.

Mme Landolt: J'aimerais, si vous le permettez, répondre à l'autre commentaire de M. Reid.

Le coprésident (M. Edwards): Peut-être plus tard. Je regrette. Nous sommes très en retard. Il y aura un deuxième tour. Je sais que le sénateur Di Nino aimerait avoir un deuxième tour, mais il nous faut également nous occuper des autres membres du comité.

Monsieur Duhamel.

M. Duhamel: Je vais partager le temps qui nous est alloué avec le sénateur Gigantès et ma collègue, Beryl Gaffney.

Merci de votre exposé. Je vous souhaite la bienvenue.

Vous avez parlé au début de favoriser l'essor de la famille, un objectif qui nous tient tous à coeur. De nos jours, cependant, les familles sont très différentes de ce qu'elles étaient dans le passé. Qu'entendez-vous par famille lorsque vous en parlez?

Mme Landolt: D'abord, les familles ne sont pas fondamentalement différentes de ce qu'elles étaient. Il est faux de prétendre qu'elles le sont. Le dernier recensement, celui de 1986, a révélé que les familles monoparentales comptaient pour 12,7, p. 100 de la population. En 1930, elles comptaient pour 13 p. 100. Il est fait grand état de la dislocation des familles. Selon le recensement, 86 p. 100 des familles canadiennes vivent de façon dite traditionnelle, avec une mère, un père et des enfants sous un même toit. C'est notre définition. Nous estimons que les gens qui sont liés par le sang ou l'adoption constituent une famille. C'est le choix librement exercé de 86 p. 100 des Canadiens.

Les familles monoparentales ne sont pas aussi nombreuses qu'on tente de nous le faire croire. En 1981, Statistique Canada a estimé que le nombre de familles monoparentales augmenterait de 85 p. 100; de 1971 à 1986, cependant, leur nombre n'a augmenté que de 3 p. 100. Selon les données statistiques, les familles sont aujourd'hui ce qu'elles ont toujours été.

M. Duhamel: Je ne songeais pas uniquement aux familles monoparentales, même si elles représentent un élément important. Je faisais allusion au plus grand nombre de séparations, de divorces, de remariages, etc. Vous avez quand même répondu à ma question dans une certaine mesure, et je vous en remercie.

You used the term "the views of the people", and there has been some discussion about this. I just want you to give us some examples, if you would, of how your understanding of the views of the people, as you have utilized the phrase, would vary significantly from the views that are now surfacing, if you wish, or are in fact embedded in the Charter, the Constitution. Where are the differences, if you will?

Ms Landolt: I think you have government policy coming in that people do not want; yet they have no way of saying no to it. I do not want to attack one particular party, but the GST is an obvious example. People never voted on the GST. It came to them, and it was not what they wanted. That is the most recent one that is clearest in my mind.

Mr. Brode: Obviously we do not like the present form of the Charter, and we think there should be several changes to it. That being said, we are also advocating that there be a constituent assembly, which may find great favour with the Charter in its present condition. So be it. But at least that assembly is acting legitimately in initiating the Charter, not by the process that began in 1980.

Mr. Duhamel: If I am mistaken, please, correct me, but clearly when you advocate some possible changes to the Charter, you believe, having said you favour the views of the people being represented, that some of those would be reflected. Could you give me an example or two of what those might be?

Mr. Brode: I would like the Charter to reflect very fundamental ideas, nothing very complicated. I was going to say to the previous gentleman who spoke that more specific comments on protecting minorities or people who are disadvantaged can more properly be handled through human rights codes by the provinces. That is the area where a lot of those concerns can properly be met, and they are subject to continual review and legislation.

I recall about two years ago that the Ontario government decided to introduce some changes protecting homosexuals in employment. It is that kind of provision that can be embodied in provincial human rights codes and protected there. It is improper, to my point of view, to try to put those very changeable situations into a Charter of Rights that should protect rather basic guarantees to liberty and perhaps due process.

#### Mr. Duhamel: Thank you for that clarification.

The only point I would add is that there are a number of minority groups out there, and I am thinking specifically of minority language groups, that would be really quite nervous about that kind of change. You have made your point. I understand it, and I appreciate that.

I want you to address the following, if you will. I have been a member since November 1988. Not once has anyone from the party ever tried to influence my vote. Maybe it is just because I am too grumpy; I do not know. Maybe there are some other reasons that I do not understand.

## [Traduction]

Vous avez utilisé l'expression «l'opinion de la population»; nous avons eu, en ce qui nous concerne, des discussions à ce sujet. Pouvez-vous nous donner des exemples de différences marquées entre ce qui est, selon vous, l'opinion réelle de la population et l'opinion qui est avancée actuellement, ou l'opinion qui a donné lieu à la charte et à la Constitution?

Mme Landolt: Le gouvernement formule des politiques dont les gens ne veulent pas; cependant, ils n'ont aucun moyen de s'y opposer. Je ne veux pas attaquer un parti en particulier, mais la TPS est un exemple patent. Les gens n'ont jamais voté en faveur de la TPS. Elle leur a été imposée. C'est l'exemple le plus récent qui me vient à l'esprit.

M. Brode: Nous ne sommes pas d'accord avec la charte dans sa forme actuelle; nous souhaiterions voir plusieurs modifications à ce titre. Cela dit, nous préconisons une assemblée constituante, laquelle pourrait trouver de grandes qualités à la charte telle quelle. Nous serions prêts à accepter son verdict. Au moins, cette assemblée proposerait une charte légitime, non pas une charte issue du processus entamé en 1980.

M. Duhamel: Corrigez-moi si je me trompe, mais lorsque vous dites préconiser des modifications à la charte, vous estimez qu'au moins certaines des idées de la population, et vous avez insisté sur ce point, devraient y être reflétées. Pourriez-vous me donner un exemple ou deux de ce à quoi vous songez?

M. Brode: La charte devrait refléter des idées très fondamentales, rien de terriblement compliqué. J'aurais aimé pouvoir dire à l'intervenant précédent que les codes des droits de la personne des provinces seraient les instruments les plus appropriés pour assurer la protection des minorités et des défavorisés. La solution à la plupart de ces problèmes se trouve à ce niveau, d'autant plus que ces codes sont soumis au réexamen et au processus législatif de façon continue.

Il y a environ deux ans, le gouvernement ontarien a décidé d'apporter des modifications à ses lois pour protéger les homosexuels au travail. C'est un exemple des dispositions qui peuvent être incluses et protégées dans les codes provinciaux des droits de la personne. Il est malvenu, en ce qui me concerne, de les inclure dans une charte des droits, parce qu'elles peuvent changer; seules les garanties les plus fondamentales touchant les libertés et le droit à l'application régulière de la loi devraient être incluses dans une charte.

#### M. Duhamel: Merci de cette précision.

J'aimerais simplement faire valoir qu'une telle modification pourrait inquiéter un certain nombre de groupes minoritaires, des groupes de langue minoritaire en particulier. Je vous suis reconnaissant de m'avoir donné votre point de vue à vous.

Je passe à un autre point. Je suis député depuis novembre 1988. Je puis vous dire que jamais quelqu'un du parti n'a essayé d'influencer mon vote. Je suis peut-être trop irascible. Il y a peut-être d'autres raisons que je ne comprends pas.

• 1220

For example, with respect to the free trade vote, I clearly reflected what the majority of my constituents believed, and still believe, with all due respect to the other political parties. With respect to the goods and services tax, likewise. I reflected, and I guess I was in the comfortable position that my own views and the majority of my constituents' views were in accordance with each other.

With respect to the abortion bill, I had some difficulty in this sense: I had my constituents who saw the questions rather differently. I do not know which side had the more people on their particular issue. It came down to a matter of conscience. I voted against that bill for my own particular reasons after having talked to a lot of individuals, after having reflected very, very hard.

As a member of a political party and obviously influenced by the values that we try to project, the principles that are important to us, that is different from someone calling and saying they want you to vote this way or else. That has never, ever happened, and I do not expect it to happen.

Having said that, and acknowledging that I am going to be influenced by what my party thinks, says, feels, would you not...? For example, if you had a constituent assembly and you were elected, as a member of this organization would you not be influenced by what your "party", your group, feels?

The point is that we are all in a sense—victims is too strong a word, but we all belong to various groups, whether it be family, perhaps religious groups, political groups, other groups, that will influence our thinking and perhaps our behaviour. My point is that I am sure as elected people—in fact, I am terribly sure we are no better and we are probably no worse than any other group of elected people—the pressures I have are not dissimilar to the pressures you would have if you were elected to a constituent assembly representing a number of different roles. Your reactions, please.

Ms Landolt: First of all, in major government initiatives it is seldom, if ever, that a member votes against his party policy. I will give you an example. In 1982 with the Charter of Rights, two Liberals only dared to vote against Mr. Trudeau's imposing of the Charter of Rights. Those two mem were outstanding in that they had minds of their own. That is an example. The abortion bill in 1969: only two voted against that. We find in the GST and in Bill C-43, the abortion bill, men and women whom we knew had a different personal view up until that moment voted with the party.

Now, you can say, as Mr. Reid has said, oh, we have a free vote. But as one of the Canadians out there, we do not perceive that at all.

An hon. member: He did not say that.

[Translation]

Lorsqu'il s'est agi du vote sur l'Accord de libre-échange, ma position a reflété celle de la majorité de mes électeurs, et elle est toujours la même, soit dit en toute déférence pour les autres partis. Il en a été de même pour la taxe sur les produits et services. J'ai adopté encore une fois la position de la majorité de mes électeurs, d'autant plus facilement que mes vues concordaient parfaitement avec les leurs.

Lorsqu'il s'est agi du projet de loi sur l'avortement, je me suis trouvé dans une situation un peu plus difficile: mes électeurs ne voyaient pas tous la question de la même façon. Je ne sais pas quel camp était le plus nombreux dans les circonstances. J'ai finalement décidé de suivre ma conscience. J'ai voté contre le projet de loi pour des raisons personnelles, après en avoir discuté avec un grand nombre de personnes et après avoir réfléchi longuement à la question.

Lorsqu'on fait partie d'un parti politique, on tient évidemment à défendre un certain nombre de valeurs, un certain nombre de principes; cependant, on ne reçoit pas nécessairement d'ordre sur la façon de voter. En ce qui me concerne, je puis dire que le cas ne s'est jamais produit et ne risque guère de se produire.

Cela dit, étant donné qu'une personne est quand même influencée par les idées, les sentiments de son parti, ne pourrait-il pas arriver... Si vous étiez élue à une assemblée constituante, par exemple, en tant que membre de cet organisme, ne seriez-vous pas influencée par lui, par votre «parti», par votre groupe?

Nous sommes tous victimes—c'est un mot trop fort—nous appartenons tous à des groupes, qu'il s'agisse du groupe familial, d'un groupe religieux, d'un groupe politique ou autre, qui influencent notre pensée, et même notre comportement. En tant qu'élu—les députés ne sont probablement ni meilleurs ni pires que les autres élus—les pressions auxquelles je suis soumis ne sont pas tellement différentes de celles auxquelles vous pourriez être soumise si vous étiez élue membre d'une assemblée constituante à divers titres. Qu'en pensez-vous?

Mme Landolt: Eh bien, il est très rare qu'un député vote contre son parti lorsque le gouvernement présente des mesures importantes. Je vais vous donner un exemple. En 1982, lorsqu'il s'est agi de la charte des droits, seulement deux libéraux ont osé voté contre la décision de M. Trudeau de l'imposer. Ces deux hommes ont démontré des qualités exceptionnelles en exerçant leur propre jugement. Lorsqu'il s'est agi du projet de loi de 1969 sur l'avortement, seulement deux ont voté contre encore une fois. Nous avons constaté, pour la TPS et le projet de loi C-43, le projet de loi sur l'avortement, que des hommes et des femmes qui, jusque-là, avaient pensé autrement chacun de leur côté ont voté avec leur parti au dernier moment.

Comme M. Reid, vous pouvez prétendre que le vote est libre. Cependant, en tant que Canadiens ordinaires, nous n'avons pas cette impression.

Une voix: Ce n'est pas ce qu'il a dit.

Ms Landolt: When I look at the actual votes on one of the major issues in *Hansard*, rarely do I find that there has been a vote against party policy and, more importantly, on major initiatives; for example, the Constitution, abortion, GST, free trade. On those major initiatives I find that they vote according to government policy, not according to what their constituents want.

**Mr. Duhamel:** I understand your point, but we do have to make a few distinctions. I am not sure that anyone said we always had a free vote, because that is not always the case.

There is a difference, though, between saying that elected members always vote, no matter what. My point is that it is not necessarily true. In fact, I know of some elected members who may vote for the party because it is very convenient to do so. You do not have to learn about the issue. You can go along and somehow be hidden within the large group and there is some comfort in that.

We could talk about this for a long time, but I am going to get into trouble with my colleague, Senator Gigantès, so I am going to go to him and then to Mrs. Gaffney.

Senator Gigantès: You have confused me. You talk of the Magna Carta as if that document were something anchoring individual rights, whereas it was a mafia deal between the *capo di tutti capi* and the barons. That is what it was. It was no guarantee of individual rights. It was the rights of the various barons to have private armies. That is what the Magna Carta is.

• 1225

You then say the judges do not always reflect the will of the people, and that is bad. You said that what they decide and how they interpret things is "not necessarily what the public wants". Yet when you speak of the judges in the United States who did not defend the rights of Americans of Japanese descent, you said the judges judged the way the people thought.

The gentleman wants certain rights to be the subject of codes produced by provincial governments or, say, municipalities so that they can be changed in changeable situations. Would you please tell me which of the rights under the Charter you would like me to accept to have changed by a municipal, provincial or even a national election? Would you want a vote to restrict my freedom of conscience and religion? Would you like my right to vote in an election to be restricted? Would you like to have my right to enter and remain in Canada restricted, provided I have not broken heinous laws as an immigrant?

Would you like my right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof, except according to the principles of fundmental justice, which were badly trodden upon in the Donald Marshall case, because the [Traduction]

Mme Landolt: Lorsque je regarde dans le Hansard le résultat des votes sur les questions importantes, je constate qu'il arrive très rarement que quelqu'un vote contre la politique de son parti; c'est particulièrement vrai pour les mesures les plus significatives, comme la Constitution, l'avortement, la TPS, le libre-échange. Pour ces grandes mesures, les ministériels appuient la politique de leur gouvernement, ne reflètent pas l'opinion de leurs électeurs.

M. Duhamel: Je comprends, mais je pense qu'il faut faire certaines distinctions. Je ne sais pas si quelqu'un a vraiment affirmé que nous avons toujours des votes libres; ce n'est certainement pas le cas.

Par ailleurs, affimer que les députés suivent toujours la discipline de parti n'est pas exact. Je sais qu'il peut y avoir des députés qui votent avec leur parti parce que c'est plus facile. Ils ne sont pas obligés d'approfondir la question à ce moment-là. Ils peuvent se fondre à l'intérieur d'un groupe plus important et se sentir protégés de cette façon.

Nous pourrions en discuter encore longtemps, mais je ne veux pas m'attirer les foudres de mon collègue, le sénateur Gigantès. Je vais donc lui céder la parole. Il sera suivi de M<sup>me</sup> Gaffney.

Le sénateur Gigantès: Vous m'avez perdu. Vous avez parlé de la Magna Carta comme d'un document qui serait à la base des droits individuels; en réalité, il s'est agi d'une entente du genre de celles que conclut la mafia entre le capo di tutti capi et les barons. Ce n'était certainement pas une entente qui garantissait les droits individuels. Elle garantissait plutôt le droit des barons de se doter d'armées privées. Voilà ce qu'était de fait la Magna Carta.

Vous avez également affirmé que les juges ne reflètent pas toujours la volonté de la population et que c'est déplorable. Selon vous, leurs décisions et la façon dont ils interprètent la loi «ne correspondent pas toujours à ce que le public désire». Cependant, lorsque vous avez parlé des juges américains, vous avez dit qu'ils n'avaient pas su défendre les droits des Américains de descendance japonaise; vous avez émis l'avis qu'ils s'étaient tout simplement fiés à l'opinion populaire.

Ce monsieur, pour sa part, dit souhaiter que certains droits soient assujettis aux codes provinciaux, ou même municipaux, de façon à ce qu'ils puissent être modifiés selon les circonstances. Peut-il me dire quels droits au juste, parmi ceux qui se trouvent dans la charte, il désirerait voir soumis aux aléas d'une élection municipale, provinciale, ou même nationale? Voudriez-vous pouvoir voter de façon à restreindre ma liberté de conscience et de religion? Voudriez-vous le faire de façon à limiter mon droit de participer à un scrutin? Voudriez-vous le faire de façon à limiter mon droit de venir au Canada et d'y rester, en supposant que je n'aie pas commis de crimes odieux en tant qu'immigrant?

Voulez-vous que je sacrifie mon droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, toute atteinte à ce droit ne pouvant intervenir qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale, principes qui ont été foulés aux pieds dans

police, who according to you should have been disciplined, behaved very badly...? Do you want me not to be secure against unreasonable search or seizure? Do you want some municipal or provincial election to abrogate section 9 of the Charter, which gives me the right not to be arbitrarily detained? You object to the enforcement thing. You do not want the courts to enforce my rights. You object to this.

Ms Landolt: Senator Gigantès, I think we get the message.

Senator Gigantès: No, there is one more thing about you. You said the judges in the judgment said all religions were the same. Do you want us to go back to the heresy bit here and burn heretics because some religions are not like other religions? There are all kinds of religions I do not like.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I believe the point is now made, senator. Perhaps we can have a response from the witness.

Ms Landolt: First of all, let me go back to square one. You mentioned the Magna Carta. That was the beginning of a long journey in our history to protect rights. The Magna Carta was the first time you did not have the absolute power of the monarch. We have the great Reform Act of 1832. We see these evolving rights. All those that you see enshrined in the Charter are a reflection of what we already had under this system.

Senator Gigantès: You said common law. You do not trust the judges.

Ms Landolt: Just a minute. May I finish what I am saying? This is a reflection of what has happened. That is a common law, but it is also based on the legislature. I refer to the great Reform Act of 1832 enlarging the franchise. We see those things. The legislatures have changed.

The Charter tried to enshrine these rights that developed through the legislature, through the common law, through our whole history. They have tried to encapsulate that into the Charter, but the Charter is a skeleton upon which the judge interprets the meaning, the words, the flesh. These are added by these judges. It is what nine men or women think of the words in section 7, "security of person". Why are they determining what security of person means? It is the flesh they are adding to the Charter. Why do we not have the rights as set by the legislature? Why do we not do that by Parliament to determine. . .? What are the rights?

As Pat has said, and I want to reiterate it, police enforcement has become a game, with the dotting of every "i" and the crossing of every "t". These nine people up here are going to say that to you. Why do we not have the legislature reflecting it? But you cannot let nine non-elected people stand in judgment of interpretation of words that fit their own particular vision. Anybody who thinks that our Supreme Court of Canada is merely interpreting the law objectively must also believe in Peter Pan and Wendy and the Never-Never-Land, because they do not. They are putting forward their vision of a Canada they want. Why should nine people, appointed solely by the Prime Minister, have the right to dictate our social values?

## [Translation]

l'affaire Donald Marshall, puisque la police, qui, selon vous, aurait dû être disciplinée, s'est comportée d'une façon ignoble. . Voulez-vous que je ne sois pas protégé contre les fouilles ou les saisies abusives? Voulez-vous qu'une élection municipale ou provinciale puisse abroger l'article 9 de la charte, qui me protège contre la détention arbitraire? Vous êtes contre les dispositions d'application. Vous ne voulez pas que les tribunaux soient en mesure de faire respecter mes droits.

Mme Landolt: Nous avons compris, sénateur Gigantès.

Le sénateur Gigantès: Il y a un autre de vos arguments sur lequel je désire revenir. Les juges, selon vous, ont décrété que toutes les religions étaient égales. Si les religions ne sont pas toutes égales, faut-il de nouveau parler d'hérésies et recommencer à brûler les hérétiques? Il y a des tas de religions avec lesquelles je ne suis pas d'accord moi-même.

Le coprésident (M. Edwards): Vous avez eu l'occasion de poser vos questions, sénateur. Nous pouvons peut-être permettre au témoin de répondre maintenant.

Mme Landolt: Permettez-moi de revenir au premier point, la Magna Carta. Elle a été la première étape d'une longue série de mesures destinées à protéger nos droits. Pour la première fois, le monarque n'avait plus le pouvoir absolu. Il y a eu la fameuse Loi de réforme de 1832. La question des droits a évolué avec le temps. Ceux qui sont entérinés dans la charte sont ceux qui existaient déjà à l'intérieur du système.

Le sénateur Gigantès: Vous avez parlé du droit commun. Vous avez dit que vous ne faites pas confiance aux juges.

Mme Landolt: Puis-je terminer ma réponse? Ces droits existaient déjà. C'est le droit commun, mais il y a également eu des lois des assemblées législatives. La fameuse Loi de réforme de 1832 a accru les droits. Les assemblées législatives ont changé les choses avec le temps.

La charte a simplement tenté de garantir ces droits issus des assemblées législatives, du droit commun et de l'histoire. La charte établit ces droits de façon générale; elle est une base à partir de laquelle les juges construisent. Ce sont neuf hommes et femmes qui interprètent l'article 7, sur «la sécurité de la personne». Pourquoi est-ce à eux de donner une forme au concept? Pourquoi les droits n'existent-ils pas tels qu'ils sont adoptés par les assemblées législatives? Pourquoi n'appartient-il pas au Parlement de décider. . .? Quels sont ces droits exactement?

Comme Pat l'a indiqué, et je suis tout à fait de son avis, l'application de la loi par la police est devenue un jeu, tant il y a de détails à respecter. C'est dû au fait que ces neuf personnes décident. Pourquoi n'appartient-il pas aux assembées législatives de dire ce qu'il en est? Neuf personnes non élues n'ont pas à répondre de leur interprétation selon leur propre vision des choses. Quiconque croit que la Cour suprême du Canada interprète la loi de façon objective croit aux contes de fées. Ce n'est pas le cas du tout. Elle impose sa vision du Canada. Pourquoi neuf personnes nommées uniquement par le premier ministre ont-elles le droit de dicter au pays ses valeurs sociales?

1230

I hope I have made clear that we do not want any rights taken away, because we have already had those rights that have evolved through centuries of British tradition. That has always been there. Mr. Trudeau was trying to cover up the whole story when he said, I am enshrining your rights in the Charter; am I not a wonderful man? He was not enshrining anything, because we already had those rights as evolved through the centuries from 1215 on. I think it is not really fair to be facetious about what we are trying to say, because we are very serious about this. You do not make a joke about something as serious as human rights, which we have already had.

Our point is that we do not want nine appointed people to interpret those rights, or to say what those rights mean on the skeleton of the Charter. We want the legislature to reflect the values.

Now, Pat, do you want to go on from here?

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I am sorry. We are going to have to move to our second round now. We will begin with Senator Di Nino, please.

Senator Di Nino (Ontario): Mr. Chairman, most of the points I wanted to make and the questions I wanted to ask have been dealt with, I believe, not totally to my satisfaction. I, too, am having some difficulty reconciling some of the positions taken by the witnesses this morning. But for the sake of time, I am going to reflect on the questions that have been asked and the answers that have been given and come to my own conclusion.

I would like to make one comment, and this is not directed to the witnesses but in general. We hear a great deal about the Charter of Rights and the rights and freedoms and privileges of we, the citizens of this country. I do not think I have yet heard anyone. . . It would be refreshing at some point in time during the discussions on these issues to hear about the duties and responsibilities that we have as citizens as well.

Mr. Reid: I will be very brief. I just wanted first of all to correct the statement that I had said we had a free vote. I made it very clear that there are a number of occasions, even when there are free votes, that there are other things that impact on it. I did want to point out, though—I think the point was made—that it is not the obverse either, or the converse, that free votes are in fact never free. Rob Nicholson and so many others have shown that to be the case.

Ms Landolt: It is very rare that you find the exception. Mr. Nicholson was one of those rare exceptions in that Bill C-43 vote, who voted against it, and it is even rarer for a parliamentary secretary to do so and he was a parliamentary secretary. It is extraordinarily rare.

Mr. Reid: And that just proves the point, but it is—

Ms Landolt: It is the exception, not the rule.

Mr. Reid: Fair enough. It is there. We can get into the capital punishment votes in the 1960s and the 1970s and all of that.

[Traduction]

Qu'on nous comprenne bien. Nous ne souhaitons pas l'élimination de droits, quels qu'ils soient, parce que ces droits sont issus de la tradition britannique qui a prévalu pendant des siècles. C'est M. Trudeau qui a embrouillé les choses lorsqu'il a prétendu entériner ces droits dans la charte et a voulu s'en attribuer le mérite. Il n'a rien entériné de nouveau, parce que nous possédions tous ces droits, qui avaient évolué à partir de l'an 1215. Il est injuste de se moquer de ce que nous essayons de dire, parce que notre propos est très sérieux. Un sujet aussi grave que les droits de la personne, que nous possédons depuis longtemps, n'est pas un sujet de plaisanterie.

Notre argument est que nous ne voulons pas que neuf personnes nommées interprètent ces droits, ou disent ce que signifient ces droits à partir des concepts énumérés dans la charte. Nous voulons que ce soient les assemblées législatives qui reflètent ces valeurs.

Vous voulez ajouter quelque chose, Pat?

Le coprésident (M. Edwards): Je regrette, mais nous devons passer au deuxième tour de questions. Nous commençons ce deuxième tour avec le sénateur Di Nino.

Le sénateur Di Nino (Ontario): Monsieur le président, la plupart des points que je voulais discuter et des questions que je voulais poser ont déjà été abordés, mais peut-être pas à ma complète satisfaction. J'ai également beaucoup de mal à accepter certains arguments avancés par les témoins. Cependant, pour gagner du temps, je me contenterai de revoir les réponses aux questions qui ont déjà été posées pour tirer mes conclusions.

J'aimerais cependant faire une observation de façon générale, une observation qui ne s'adresse pas nécessairement aux témoins de ce matin. Nous entendons beaucoup parler, au cours de ces audiences, de la charte des droits, des droits, des libertés et privilèges que nous avons en tant que citoyens de ce pays. Cependant, à ma connaissance, il n'a pas encore été question. . . Je pense seulement qu'il serait bon de savoir à un certain moment quels sont également nos devoirs et responsabilités en tant que citoyens.

M. Reid: Je serai très bref, en ce qui me concerne. Je veux simplement corriger la déclaration qu'on me prête, à savoir que le vote a été libre. J'ai dit clairement qu'à certains moments, même si les votes sont censés être libres, d'autres considérations interviennent. Je voulais souligner dans un deuxième temps que ce fait ne signifie pas que les votes qui sont censés être libres ne le sont jamais. Rob Nicholson et d'autres en ont fait la démonstration.

Mme Landolt: Les exceptions sont très rares. M. Nicholson a été une de ces exceptions lorsqu'il a voté contre le projet de loi C-43; c'était d'autant plus remarquable qu'il était secrétaire parlementaire.

M. Reid: C'est la preuve...

Mme Landolt: C'est quand même l'exception, et non la règle.

M. Reid: Très bien. Cependant, l'exception existe. Il n'y a qu'à voir les votes sur la peine capitale au cours des années 60 et 70, entre autres.

I want to say just one thing about the judges. I am not a judge and I am not a lawyer so I am not about to become a judge. It strikes me that what the judges do is take the laws that the legislators put in front of them, including the Charter, and make their decisions based on that. On the abortion bill, it seemed to me that at least what Madam Justice Wilson was telling us to do was: get it out of the court and make the decision yourselves and stop trying to shove it off on us, as the court; legislators, take your responsibilities.

Ultimately, it falls to the legislature. If the Supreme Court rejects it, it is up to the legislature to change it, and we have seen that. It seems to me that this responsibility does stay with the legislature. I could go on but I will not. I thank the chair and the witnesses for their indulgence.

• 1235

Ms Hartmann: May I reply briefly to that last point, please? No one has brought up the Ascof case, whereby hundreds or perhaps thousands of cases are being thrown out of the courts every day because the cases are not brought to trial within a reasonable point of time.

Mr. Reid: I could not agree more. But the problem there, in my view, is in the administration of justice, not in the protection of the individual against the police, the state, the inappropriate justice system. That, to me, is what is so much more important. I agree it is shocking that cases get thrown out or that evidence gets thrown out, but ultimately it may be more important that this happens because the right and the protection of the individual has to be there. I know you have a problem with one case at a time, but ultimately if that system breaks down we get into a police state, we get into a state that we have seen in eastern Europe, and I think that is what we must stand against.

Mr. Brode: Just the opposite is the case, though. You are ending up in a situation where the public is losing all kinds of respect for the system of judgment, because it is just a game.

Look at it from the victim's perspective. How does he feel when he sits there? The evidence is there, the Crown is ready to prosecute, but the evidence is thrown out because a police officer failed to give him the right to a phone call. That happens, and that is wrong. There should be a trial.

Mr. Reid: Fair enough. But what about the lawyer who, in the name of the best defence possible, stands up in front of a judge and tries to prove in every way he can that his or her client is not guilty, when he or she knows damn well he is guilty.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Reid and Mr. Brode, we could trade a lot of "what abouts" here. We have the committee reassembling at 1 p.m., so we must push on.

Ms Landolt: Mr. Chairman, may I make one more comment?

The Joint Chairman (Mr. Edwards): If it is pertinent, please. I am sure it will be.

[Translation]

Je voudrais également dire ceci au sujet des juges. Je ne suis pas juge; comme je ne suis même pas avocat, je n'ai pas beaucoup de chances de devenir juge. Il me semble cependant que tout ce que font les juges, c'est examiner les lois que leur soumettent les législateurs, y compris la charte, et décider en conséquence. Relativement au projet de loi sur l'avortement, tout ce que disait le juge Wilson, c'était: commencez par prendre une décision; n'essayez pas de nous refiler le problème; prenez vos responsabilités en tant que législateurs.

Au bout du compte, c'est à l'assemblée législative de décider. Si la Cour suprême rejette une mesure, il appartient à l'assemblée législative de la modifier. C'est une responsabilité qui appartient à l'assemblée législative, comme nous l'avons vu. Je m'arrête là. Je remercie la présidence et les témoins de leur attention.

Mme Hartmann: Puis-je répondre brièvement à ce dernier point? Personne n'a parlé de l'affaire Ascof, à la suite de laquelle des centaines et peut-être des milliers de causes sont rejetées parce qu'elles ne sont pas présentées au tribunal dans un délai raisonnable.

M. Reid: Je suis bien d'accord avec vous. À mon humble avis, cependant, le problème tient davantage à l'administration de la justice qu'à la protection de l'individu contre la police, l'État ou un système judiciaire inapproprié. Pour moi, cette protection est beaucoup plus importante. Je déplore comme vous que certaines causes soient rejetées et que la preuve fournie devienne inutile, mais je pense que c'est encore préférable s'il s'agit de protéger les droits de l'individu. Je sais que, vu isolément, c'est difficile à accepter, mais si cette protection disparaît, c'est l'État policier, un État comme nous en avons vu en Europe de l'Est; nous devons être vigilants.

M. Brode: C'est plutôt le contraire qui se produit. Le public en vient à perdre tout respect pour le système judiciaire; celui-ci n'apparaît plus que comme un jeu.

Placez-vous du point de vue de la victime. Que ressent-elle? La preuve a été faite, la Couronne est prête à entamer des poursuites, mais la cause est rejetée parce que le policier de service n'a pas permis à l'accusé de faire un appel téléphonique. Ce genre de situation ne devrait pas se présenter. Le procès devrait avoir lieu.

M. Reid: Je comprends. Qu'en est-il également de l'avocat qui, selon le principe voulant qu'il offre la meilleure défense possible, se présente devant le juge et tente par tous les moyens de prouver l'innocence de son client ou de sa cliente, quand il sait très bien qu'il ou elle est coupable.

Le coprésident (M. Edwards): Nous pourrions parler de bien des situations hypothétiques, monsieur Reid, monsieur Brode, mais nous devons nous réunir de nouveau à 13 heures, de sorte que nous devons essayer de terminer.

Mme Landolt: Puis-je encore faire une observation, monsieur le président?

Le coprésident (M. Edwards): Si elle est pertinente. Je suis d'ailleurs sûr qu'elle le sera.

Ms Landolt: It is, thank you. Senator Di Nino and Senator Gigantès have said they are confused by our presentation. I would like to make absolutely crystal clear what we are saying. If I may have the indulgence of the committee, I want to say briefly that we want the legislature or the Parliament, as imperfect as it is, to represent the views of the people, not nine non-elected people. We do not like the way the parliamentary system has evolved since 1970, 1969, or 1968, since we have had Mr. Trudeau and Mr. Mulroneys do not represent the people. But it is a better system than that of nine non-elected people causing all the chaos that is happening by imposing their vision on the nation.

Have I clarified anything for you?

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you for the clarification. Mrs. Gaffney, please.

Mrs. Gaffney: I promise to be brief. I am not too sure I am in complete disagreement with you on that at all, because the British system is handled by their Upper House, I believe, and I believe the American system is the same way. Am I not correct on that? They do not have a Supreme Court. But anyway, I will not get into that.

You were saying that REAL Women are here to speak on behalf of disenfranchised Canadians and that therefore a constitutional amendment should take place because the Charter of Rights has disenfranchised a group of Canadians. I assume you feel that the group of people you are hearing—and you have said you are a special interest group—is the group of people that is disenfranchised.

Now, like Senator Di Nino and Senator Gigantès, I am confused here because I am getting a mixed message. You are saying that the Status of Women is a feminist group. Now, when anybody over the years has asked me what feminism is, I have always responded that it is someone who is interested in the rights of women. Have I been wrong all these years?

Ms Landolt: Feminism is defined in the dictionary as all women who want equality politically, legally, economically, and socially. Now, every woman and, I presume, 99.9% of men agree with that. We all want equality for women, for men, for everybody. But what the radical feminists—and I have to distinguish them from the radical feminists, who are the paid professionals—

Mrs. Gaffney: That is your term.

Ms Landolt: Yes, but they are the paid people, the special interest groups of the National Action Committee, the Legal Education and Action Fund. They get millions and millions of dollars poured into their organizations by the government to promote not the definition of feminism in the dictionary, but a radical—"radical" in the sense that they want universal day care when the general public and all the Gallup polls do not want that. They want abortion on

[Traduction]

Mme Landolt: Oui. Merci. Le sénateur Di Nino et le sénateur Gigantès ont dit ne pas avoir compris notre mémoire. Je tiens à ce que notre pensée soit parfaitement claire. Avec la permission du comité, je répète brièvement que ce que nous souhaitons, c'est que ce soit les assemblées législatives ou le Parlement, si imparfait soit-il, qui représentent l'opinion de la population, et non pas neuf personnes non élues. Nous ne sommes pas d'accord avec la façon dont le système parlementaire a évolué depuis 1970, 1969 ou 1968, soit sous MM. Trudeau et Mulroney. Ils ont perdu le contrôle de leur programme, et les députés ne représentent plus la population. Cependant, nous préférons encore ce système à celui de neuf personnes non élues imposant leur vision des choses à la nation et créant ainsi une situation extrêmement chaotique.

J'espère avoir été claire cette fois-ci.

Le coprésident (M. Edwards): Merci de cette précision. Madame Gaffney.

Mme Gaffney: Je promets d'être brève. Je ne suis pas sûre d'être en total désaccord avec vous sur ce point, parce que, si je ne m'abuse, le système britannique fait appel à sa Chambre haute, et le système américain fait de même. C'est exact? Ces systèmes n'ont pas de cour suprême. Je ne vais cependant pas poursuivre dans cet esprit.

Vous dites que Vraies femmes parle ici au nom des Canadiens privés de leurs droits et qu'une modification constitutionnelle s'impose parce que la charte des droits pénalise un certain groupe de Canadiens. Je suppose que vous voulez vous faire le porte-parole—vous convenez que vous êtes un groupe d'intérêts spécial—de ces gens qui sont privés de leurs droits.

Cependant, comme le sénateur Di Nino et le sénateur Gigantès, je ne vous comprends pas très bien; je trouve votre message quelque peu confus. Vous prétendez que le groupe Statut de la femme est un groupe féministe. En ce qui me concerne, chaque fois que quelqu'un m'a demandé dans le passé quelle était ma définition du féminisme, j'ai répondu que c'était quelqu'un qui s'intéressait aux droits des femmes. Me suis-je trompée tout ce temps?

Mme Landolt: Le féminisme est défini dans le dictionnaire comme étant un mouvement de femmes prônant l'égalité politique, juridique, économique et sociale. Toutes les femmes et, je suppose, 99,9 p. 100 des hommes peuvent être d'accord avec cet objectif. Nous souhaitons tous l'égalité des femmes, des hommes, des êtres humains. Cependant, les féministes radicales—je fais la distinction, parce que les féministes radicales sont les professionnelles payées. . .

Mme Gaffney: C'est votre expression à vous.

Mme Landolt: Ce sont celles qui sont payées, les groupes d'intérêts spéciaux du Comité national d'action, du Fonds d'information et d'intervention juridique. Elles obtiennent des millions et des millions de dollars du gouvernement pour promouvoir, non pas le concept du féminisme tel que décrit dans le dictionnaire, mais des idées radicales—«radicales» en ce sens qu'elles préconisent la garde de jour universelle, par exemple, tandis que le public,

demand; the Gallup polls do not say that. They want lesbianism and homosexuality as a priority; the Gallup polls do not support that. They want a more radical agenda, which is not necessarily feminist according to the dictionary, but it is radical. That is why I call them radical, not to be derogatory but to differentiate between the different views.

• 1240

Now, this one particular special interest group of radical feminists is paid millions of dollars, and they are using that money as agents of change, particularly within the court system. We have the Charter of Rights. All the money these feminists are getting... The Legal Education and Action Fund, LEAF, has had over \$1 million since 1985 simply to pay for their office expenses. They have 10 paid employees, paid by the taxpayer, and they have access to the Court Challenge Program set up by the federal government, which we do not have, using the money from the Court Challenge Program, using the money from the Women's Program of the Secretary of State. They are using the Charter as a blunt instrument to promote their radical feminist views as opposed to that of the dictionary feminism, which other women...

Now, REAL Women does not get any funding. We have no access to the Court Challenge Program. In fact, in some cases we have applied for funding and the Court Challenge Program has given money to the feminists but not to us. So how is the court and the justice system fair when one side of an advocacy problem is funded to go into this court to promote its agenda and those of us who have another point of view simply do not have any money at all.

Mrs. Gaffney: This requires a yes-or-no answer. Do you believe that all of the 40 women Members of Parliament are radical feminists?

Ms Landolt: No. That was my whole point when I started. I think a lot of them are, but I think women are as diverse as men and not all women in Parliament represent radical feminists.

Mrs. Gaffney: So the answer is no. Ms Landolt: The answer is no.

Mrs. Gaffney: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mrs. Landolt and colleagues, for coming before us today and giving us your presentation.

I made a note of the comment that Mr. Brode made about committees. I think it was committees in general, but perhaps this committee in particular. If I wrote it down correctly, it said: "Your committees and your debates tend to reflect what the people want". We hope that is the case, sir. We will endeavour to do our utmost in that regard.

The committee now stands adjourned until 1 p.m.

## [Translation]

de façon générale, selon tous les sondages Gallup, est contre. Elles préconisent l'avortement sur demande, tandis que les sondages Gallup ne disent pas cela. Elles sont favorables au lesbianisme et à l'homosexualité en priorité, tandis que les sondages Gallup ne disent pas cela. Elles sont en faveur de mesures radicales, ce qui ne correspond pas nécessairement à la définition de féminisme dans le dictionnaire. Je dis qu'il s'agit de femmes radicales, non pas en y attachant un sens péjoratif, mais pour faire la différence entre les divers groupes.

Ce groupe d'intérêts spécial, ce groupe de féministes radicales, reçoit des millions de dollars dont il se sert pour réclamer des changements, dans le système judiciaire en particulier. Il y a la charte des droits. Il y a ce groupe de féministes qui reçoit des sommes considérables... Le Fonds d'information et d'intervention juridique a reçu plus d'un million de dollars depuis 1985 simplement pour payer ses dépenses de bureau. Il a dix employés, payés par les contribuables, et il a accès au Programme de contestation judiciaire du gouvernement fédéral. Ce n'est pas notre cas. Il a également accès au Programme de promotion de la femme du Secrétariat d'État. Il utilise la charte comme moyen radical pour promouvoir ses idées féministes radicales, et non pas le féminisme tel que défini dans le dictionnaire, que les autres femmes...

Vraies femmes n'a droit à aucune aide de ce genre. Nous n'avons pas, nous, accès au Programme de contestation judiciaire. Ce programme accorde des fonds aux féministes, mais pas à nous, même si nous avons présenté des demandes. Comment le système judiciaire peut-il être juste lorsque le défenseur d'une thèse peut se présenter devant les tribunaux et promouvoir ses valeurs tandis que le défenseur de la thèse contraire est privé de moyens?

Mme Gaffney: Je vous pose une question à laquelle il vous sera facile de répondre par oui ou par non. Selon vous, les 40 femmes députées au Parlement sont-elles toutes des féministes radicales?

Mme Landolt: Non. C'est ce que je disais au début. Il y en a un bon nombre, mais les femmes, comme les hommes, sont de tendances diverses; celles qui se trouvent au Parlement ne représentent pas toutes les féministes radicales.

Mme Gaffney: La réponse à ma question est donc non.

Mme Landolt: La réponse est non.

Mme Gaffney: Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Merci à M<sup>me</sup> Landolt et à ses collègues d'êtres venues présenter leur point de vue au comité.

J'ai noté ce que M. Brode a dit au sujet des comités. Il parlait des comités de façon générale, mais peut-être plus particulièrement de ce comité-ci. Il a déclaré ceci, si j'ai bien transcrit ses propos: «Vos comités et vos débats reflètent assez bien les désirs de la population.» Nous osons le croire, monsieur. Nous ferons certainement tout notre possible pour que ce soit le cas.

La séance est levée jusqu'à 13 heures.

AFTERNOON SITTING

[Traduction]

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

• 1313

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Order.

Our first group this afternoon is the Métis National Council, and the spokesman is Mr. Yvon Dumont.

Mr. Yvon Dumont (President, Métis National Council): Thank you, Mr. Chairman. I am honoured, as the spokesman for the Métis National Council, to address this very important joint committee of the Senate and the House of Commons.

The Métis are one of the three aboriginal peoples whose treaty and aboriginal rights are recognized and affirmed in section 35 of Canada's Constitution, the Canada Act of 1982. It has been our distinction to play an historic and significant role in the constitutional evolution of our country. The Métis played a pivotal role in negotiating the entry of the western region into the Dominion of Canada in 1869–70. Our determination to contribute to the developments since patriation is a matter of record. We intend to continue believing in the vision of a strong Canada from sea to sea, and that is why I am here today. That is why I can tell you at this time that the Métis will be here in the future.

Most Canadians are familiar with our extensive involvement in constitutional debates over the past decade. While I do not profess to be a legal expert or a constitutional expert, I have, however, the distinct privilege of having experienced firsthand the complexities of dealing with the amending formula and the attendant process entailed in that process.

• 1315

In this presentation, I want to elaborate on a number of points. While in our judgment the current amending formula does not need substantive revision, some additional provisions may be necessary. While we do not believe it would be appropriate to change the amending formula by making specific provisions for constituent assemblies or referenda, a constitutional provision must be made for a process to consider aboriginal constitutional issues.

However much we believe in Canada, and we want to contribute to the current debate, I would be remiss if I did not first express our deep regret at the deplorable circumstance of the Métis people in Canadian society today. Although we have put every effort into being a part of Canada, by consistent measures of governments over the past century, we continue to remain on the outside of every facet of Canadian life, including a full and proper acceptance within the constitutional context.

We are an aboriginal people, but we are without a land base. While the Constitution recognizes our treaty and aboriginal rights, there has been a lack of political will to launch an aboriginal constitutional process or negotiate Métis land claims, important measures that would give rise to reasonable access to the benefits and entitlements of those rights.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): La séance est ouverte.

Notre premier groupe cet après-midi est le Ralliement national des Métis. Son porte-parole est M. Yvon Dumont.

M. Yvon Dumont (président, Ralliement national des Métis): Merci, monsieur le président. Je suis honoré en tant que porte-parole du Ralliement national des Métis de m'adresser à ce comité mixte très important du Sénat et de la Chambre des communes.

Les Métis sont un des trois peuples autochtones dont les droits ancestraux et issus de traités sont reconnus et garantis à l'article 35 de la Constitution du Canada, la Loi constitutionnelle de 1982. Nous avons le privilège d'avoir joué un rôle historique et important dans l'évolution constitutionnelle de notre pays. Les Métis ont joué un rôle crucial en négociant l'entrée de l'Ouest dans le Dominion du Canada en 1869-70. Notre détermination à participer aux débats depuis le rapatriement est connue de tout le monde. Notre intention est de continuer à croire en un Canada fort d'un océan à l'autre et c'est la raison pour laquelle je suis ici aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle je peux vous dire aujourd'hui que demain les Métis seront encore là.

La majorité des Canadiens connaît notre longue participation aux débats constitutionnels depuis 10 ans. Bien que je ne prétende pas être expert juridique ou expert constitutionnel, j'ai l'insigne privilège d'avoir vécu directement les difficultés que représentent la formule de modification et la procédure qui l'accompagne.

Dans cet exposé, mon intention est d'attirer l'attention sur certains points. Bien qu'à notre avis la formule de modification actuelle ne nécessite pas de révision importante, il est possible que des dispositions supplémentaires soient nécessaires. Bien que nous ne croyions pas qu'il soit opportun de modifier la formule de modification en ajoutant des dispositions particulières sur les assemblées constituantes ou les référendums, il faut ajouter une disposition intégrant l'étude des questions constitutionnelles autochtones au processus.

Nous croyons au Canada et nous voulons participer au débat actuel, mais ne pas commencer par exprimer notre profond regret à la vue de la situation déplorable du peuple métis dans la société canadienne d'aujourd'hui serait manquer à mon devoir. Bien que nous ayons fait tous les efforts pour nous intégrer au Canada, à cause de mesures que les gouvernements n'ont cessé de prendre au cours du siècle dernier, nous continuons à rester à l'écart de tous les aspects de la vie canadienne et à chercher à être acceptés à titre de membre à part entière de la famille constitutionnelle.

Nous sommes un peuple autochtone mais sans territoire. Alors que la Constitution reconnaît nos droits ancestraux et issus de traités, il manque la volonté politique pour amorcer un processus constitutionnel autochtone ou pour négocier les revendications territoriales métis, mesures importantes qui donneraient un accès raisonnable aux avantages découlant de ces droits.

Despite the best intentions of the Métis to contribute to Canada's constitutional growth, we have been victims of constitutional fraud from the very beginning of our relationship with Canada. It is a situation we have long been anxious to correct and was a factor in determining our support for the Meech Lake accord.

Before making particular comments on the process of amendment and the amending formula, I would like to explain briefly the background to the current constitutional status of the Métis people. The Métis people in Canada have the rights of all peoples in the world, including the right of self-determination. All culturally and historically distinct peoples have the right to choose freely how they are to be governed. People have a right to choose freely the form of political association they define with existing countries. That is generally recognized in the case of the Québécois. It is also acknowledged internationally in the case of the Armenians, the Basques, the Palestinians and the Kurds.

It has always been our view that the legitimacy of the Constitution of Canada can be sealed only when all the peoples governed by it are included by their choice. Why, then, are the Métis people asserting the illegitimacy of the present Constitution? In 1869–70 our ancestors established a recognized provisional government in Red River to secure a legitimate entry into the new Confederation. The agreement of the provisional government was secured in June 1870 respecting the Manitoba Act, 1870, which gave us membership in Canada. That agreement, however, was based upon two essential conditions: one, a Métis land base was secured in the act itself by section 31; second, an amnesty was promised to everyone in Red River.

The government reneged on both those fundamental promises. The land base was not secured for the Métis people. We are fighting the issue of the government's breach of constitutional obligations in the courts today, and the promise of an amnesty was not upheld. These great breaches of promise on the part of the Crown's ministers have swept away the basis for our agreement to join Canada.

• 1320

The sources of our security were taken away. Our leaders were imprisoned, exiled and hanged. Our land base was used to fuel the western economy and promote the Dominion's own purposes of immigration and agricultural settlement. Our Confederation compact is of the same nature as the French–English compact. Canadians must not lose sight of that in the current endeavours to deal with the recent constitutional illegitimacy professed by Quebec. Our rights are the same. The rights are the same for everyone. In this context, that includes the rights of all peoples to be treated equally.

In principle, our claims are the same as those of all peoples. Only the facts require a different application of those principles. We can assure you that the facts indicate, on our part, a preference to remain within Canada. But we need

[Translation]

Malgré les meilleures intentions des Métis qui veulent participater à la croissance constitutionnelle du Canada, nous avons été les victimes d'une fraude constitutionnelle depuis le début de nos relations avec le Canada. C'est une situation que nous sommes anxieux de corriger depuis longtemps et qui a été un facteur déterminant dans notre soutien à l'Accord du lac Meech.

Avant de faire des commentaires particuliers sur le processus de modification de la formule de modification, j'aimerais brosser brièvement le tableau du statut constitutionnel actuel du peuple métis. Les Métis au Canada ont les mêmes droits que tous les peuples du monde, y compris le droit à l'autodétermination. Tous les peuples culturellement et historiquement distincts ont le droit de choisir librement comment être gouvernés. Les peuples ont le droit de choisir librement la forme d'association politique qu'ils définissent avec des pays existants. C'est généralement reconnu dans le cas des Québécois. C'est également internationalement reconnu dans le cas des Arméniens, des Basques, des Palestiniens et des Kurdes.

Nous avons toujours estimé que la légitimité de la Constitution du Canada ne pourra être scellée que lorsque tous les peuples régis par celle-ci y sont inclus de par leur libre choix. Pourquoi dans ce cas les Métis affirment-ils l'illégitimité de la présente Constitution? En 1869-1870, nos ancêtres ont établi un gouvernement provisoire à Red River pour s'assurer une entrée légitime dans la nouvelle Confédération. L'Accord de ce gouvernement provisoire a été traduit en juin 1870 dans la Loi du Manitoba de 1870 qui nous a conféré le titre de membres du Canada. Cet accord, cependant, se fondait sur deux conditions essentielles: premièrement, un territoire métis prévu par la loi elle-même à l'article 31 et, deuxièmement, une amnistie pour tous les participants de Red River.

Le gouvernement n'a tenu ni l'une ni l'autre de ces deux promesses fondamentales. Les Métis n'ont pas reçu de territoire. Nous combattons encore aujourd'hui devant les tribunaux cette violation d'obligations constitutionnelles de la part du gouvernement, et la promesse d'amnistie n'a pas été tenue. Ces graves violations de promesses de la part des ministres de la Couronne ont supprimé tout fondement à notre consentement à faire partie du Canada.

Les sources de notre sécurité ont disparu. Nos dirigeants ont été emprisonnés, exilés et pendus. Notre territoire a été utilisé pour alimenter l'économie de l'Ouest et promouvoir les propres objectifs d'immigration et de colonisation agricole du Dominion. Notre pacte confédéral est de la même nature que le pacte franco-anglais. Les Canadiens ne doivent pas l'oublier dans leurs efforts pour contrer l'illégitimité constitutionnelle professée actuellement par le Québec. Nos droits sont les mêmes. Les droits sont les mêmes pour tout le monde. Dans ce contexte, cela inclut les droits des autres peuples à être traités de manière égale.

En principe, nos revendications sont les mêmes que celles de tous les peuples. Seuls les faits nécessitent une application différente de ces principes. Nous pouvons vous assurer que les faits indiquent, en ce qui vous concerne, une préférence à

the protection that the ballot box cannot give to minorities. We need constitutional protection for our preferred mode of association with Canada. We must have the opportunity to negotiate and agree to be governed by the Constitution. That includes our meaningful participation in all aspects of reform that might affect our national aspirations.

It is our view that for the most part no substantive revisions to the current amending provisions of the Constitution Act, 1982, are necessary in order to satisfy the common objectives of all Canadians. However, the experience since the failure of the Meech Lake accord dictates the recognition of the need to adjust the procedures we employ if we are to achieve any further success in applying the amendment provisions. The points I want to raise, in support of these conclusions, come from practical experience in dealing with current amending formula, procedures, I would like to point out, that aboriginal groups sanctioned in supporting patriation in 1981.

These current amending procedures were immediately put to the test by us, and within one year after proclamation of the Constitution Act, 1982, we used one of these procedures to effect the very first amendment to Canada's Constitution. It is not the provisions of the amending formula themselves that are lacking in effectiveness; it is the will and the wisdom with which they are applied. In fact, there are a number of amending provisions that are yet to be utilized.

Perhaps one recommendation your committee could make would be that an extensive and concerted effort be given to educate Canadians about just how much room there is to manoeuvre in the current amending formula. For example, there are various sections that can be used.

To begin with, there are very few aspects of our Constitution that require the unanimous approval of all 10 provincial legislatures and Parliament. And those are limited to our Cabinet system of government; the right of provinces to a certain, minimum number of members in the House of Commons; in some cases, the use of the English or French language within a province; the composition of the Supreme Court of Canada; and the procedure for amending the Constitution.

Generally, amendments are possible through section 38, through the agreement of only seven provinces representing at least 50% of the Canadian population, and Parliament, a procedure that we successfully used in 1983, and one that could have been used for many aspects of the Meech Lake accord. For example, the recognition of Quebec as a distinct society in the Constitution of Canada requires only seven out of ten provinces representing 50% of the Canadian population, and Parliament.

If an amendment concerns only one or more provinces but not all the provinces, it is possible to entrench a constitutional amendment through section 43.

## [Traduction]

rester au sein du Canada. Mail il nous faut la protection que le bulletin de vote ne peut donner aux minorités. Il nous faut la protection constitutionnelle pour notre mode préféré d'association avec le Canada. Il nous faut la possibilité de négocier et d'accepter d'être gouvernés par la Constitution. Cela inclut notre participation réelle à toutes les mesures de réforme susceptibles de toucher nos aspirations nationales.

Nous estimons qu'en général aucune révision importante des dispositions de modifications actuelles de la Loi constitutionnelle de 1982 n'est nécessaire afin de satisfaire les objectifs communs de tous les Canadiens. Cependant, l'expérience depuis l'échec de l'Accord du lac Meech nous montre la nécessité d'adapter les procédures employées si nous voulons réussir à appliquer les dispositions de modification. Mes commentaires à l'appui de ces conclusions sont tirés de notre expérience pratique d'utilisation de la formule de modification actuelle, procédures que les groupes autochtones ont approuvées, je tiens à le rappeler, en appuyant le rapatriement en 1981.

Ces procédures actuelles de modification ont immédiatement été mises à l'épreuve par nous, et moins d'un an après la proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982, nous avons utilisé une des ces procédures pour apporter la toute première modification à la Constitution canadienne. Ce ne sont pas les dispositions de la formule de modification elles-mêmes qui manquent d'efficacité, c'est la volonté et la sagesse avec lesquelles elles sont appliquées. En fait, il y a un certain nombre de dispositions de modification qui n'ont pas encore été utilisées.

Une recommandation que pourrait faire votre comité serait qu'un effort exhaustif et concerté soit fait pour éduquer les Canadiens sur la marge de manoeuvre qu'offre la formule de modification actuelle. Par exemple, il y a plusieurs articles qui peuvent être utilisés.

Pour commencer, il y a très peu d'aspects de notre Constitution qui nécessitent l'approbation unanime des dix assemblées provinciales et du Parlement. Ils sont limités à notre système ministériel de gouvernement; le droit des provinces a un certain nombre minimum de députés à la Chambre des communes; dans certains cas, l'utilisation de la langue anglaise ou française dans une province; la composition de la Cour suprême du Canada et la procédure de modification de la Constitution.

Généralement, des modifications sont possibles en vertu de l'article 38, avec l'accord de seulement sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population canadienne et du Parlement, procédure utilisée avec succès en 1983 et qui aurait pu être utilisée pour nombre des questions abordées dans l'Accord du lac Meech. Par exemple, la reconnaissance du Québec comme société distincte dans la Constitution du Canada ne nécessite l'approbation que de sept provinces sur 10 représentant 50 p. 100 de la population canadienne, et du Parlement.

Si une modification ne concerne qu'une seule province ou quelques provinces, il est possible de faire adopter une modification constitutionnelle par l'intermédiaire de l'article 43.

[Translation]

• 1325

In the case of aboriginal peoples, amendments to some sections of the Constitution cannot be made without their participation: section 91.24 of the Constitution Act, 1867, and sections 25 and 35 of the Constitution Act, 1982.

As well, aboriginal peoples may attain constitutional recognition through treaties or land claims agreements. It is clear that we have not exhausted every possibility for constitutional change through the existing provisions for amendment. In the case of the first two amendments made to the Constitution, it was not only the provisions in the current constitutions that proved to be adequate; the procedures themselves proved to be totally satisfactory.

In our case, the amendment was approved by Parliament and nine provincial Legislatures without any public debate causing undue delay.

The second successful use of the amending procedure involved Newfoundland's use of the section 43 bilateral provisions. Again, no public hearings were held. I am not an expert on that and I have not participated in the hearings because it was specific to Newfoundland, but I believe it had to do with denominational schools.

It is now obvious, however, that in light of the long and contentious debate about the Meech Lake accord, it is doubtful that any further amendments could ever be contemplated without always providing for measures for public participation. The question is, what should be the form of that participation and what should be the extent to which the Constitution ought to be changed to provide for that participation? It is difficult to imagine the practicality of changing the amending formula to provide for either the referendum model or the constituency assembly model, which are referred to in your discussion paper.

If either of these tools would be useful or necessary, the government already has the power to initiate the use of these mechanisms for consultative process purposes. The nature of our parliamentary system is entrenched. The basis of that system is not foreign to the people. In fact, historically, we follow the same principles.

At present there are provisions in each legislature and Parliament to accommodate public scrutiny of any matter before those assemblies. As well, governments can and do appoint special commissions from time to time to give wider public examination to certain issues. Today, for example, we have the Spicer commission on Canadian unity. This committee is another example. Still another is the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Our elected legislatures already have the capacity and the mandate to deal with all our public interests, including the highest of them all, the Constitution of Canada.

Dans le cas des autochtones, des modifications à certains articles de la Constitution ne peuvent être apportées sans leur participation: l'article 91.24 de l'Acte constitutionnel de 1867 et les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

De plus, les peuples autochtones peuvent obtenir la reconnaissance constitutionnelle par le biais de traités ou d'accords de revendications territoriales. Il est clair que nous n'avons pas épuisé toutes les possibilités de changements constitutionnels par le biais des dispositions de modification existantes. Dans le cas des deux premières modifications apportées à la Constitution, non seulement les dispositions de la Constitution actuelle se sont-elles avérées adéquates, mais les procédures elles-mêmes se sont avérées totalement satisfaisantes.

Dans notre cas, la modification a été approuvée par le Parlement et neuf assemblées provinciales sans débat public causant des délais indus.

La deuxième utilisation réussie de la procédure de modification a concerné l'utilisation par Terre-Neuve de l'article 43 des dispositions bilatérales. Encore une fois, il n'y a pas eu d'audiences publiques. Je ne suis pas expert en la matière et je n'ai pas participé aux audiences parce que cela concernait spécifiquement Terre-Neuve, mais je crois que cela concernait les écoles confessionnelles.

Il est maintenant évident, cependant, vu le long débat contentieux sur l'Accord du lac Meech, que d'autres modifications ne pourront sans doute jamais être envisagées sans participation publique. Il faut alors se demander quelle devrait être la forme de cette participation et dans quelle mesure la Constitution devrait être modifiée pour prévoir cette participation. Il est difficile de voir comment cela pourrait être pratique de changer la formule de modification pour recourir au modèle référendaire ou au modèle d'assemblée constituante dont vous parlez dans votre document de travail.

Si ces instruments s'avéraient utiles ou nécessaires, le gouvernement a déjà le pouvoir d'y recourir à des fins de consultation. La nature de notre système parlementaire est constitutionnalisé. La base de ce système n'est pas étrangère à la population. En fait, historiquement, nous suivons les mêmes principes.

À l'heure actuelle, il y a des dispositions dans chaque assemblée législative et au Parlement permettant au public d'examiner les questions dont sont saisies ces assemblées. De plus, les gouvernements peuvent nommer et nomment de temps à autre des commissions spéciales pour permettre au grand public d'examiner certaines questions. Aujourd'hui, par exemple, nous avons la Commission Spicer sur l'unité canadienne. Votre comité en est un autre exemple. Il y a aussi la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Nos assemblées élues ont déjà la possibilité et le mandat leur permettant d'aborder toutes les questions d'intérêt public, y compris la plus élevée de toutes, la Constitution du Canada.

Rather than changing the system to entrench additional needless layers of decision-making such as constituent assemblies or amendments by referendum, those elected bodies should be made to be more effective if they are not now meeting our needs to our satisfaction. Perhaps we should turn our attention to how constitutional amendment other than change to the amending formula itself could serve that purpose.

We support the view that constitutional amendments should be subject to public scrutiny and that this principle should be entrenched in the Constitution. Every legislature has a duty to consult its population. A constitutional provision should be added to make it mandatory that they do so.

In recognition of the diversity of Canada, the exact manner in which the public participation would take place should be left to what would be best appropriate for each legislature. This is not the type of amendment that would threaten any of the parties to the amending formula, and therefore it should be an easy amendment to proceed with at the appropriate time.

Having concluded that no changes are needed to the amending formula in order to make it work, I do, however, have these observations to make concerning two potential amendments that might be added in order on the one hand to fill an apparent gap and on the other to support a solution to the Quebec crisis.

• 1330

We are aware of the current technical provisions for initiating an amendment to the Constitution. Because of the nature of executive legislation, which brought about the Meech Lake accord, the public felt it was being handed a deal they had no part in making. The attendant frustration has given rise to the national mood of cynicism, because at this stage there is no option to allow the public to get in on the ground floor of initiating constitutional amendments.

One possible way to fill that void may be to add a constitutional amendment that would provide this kind of measure. If three provinces were to approve a resolution providing for a constitutional amendment, the Prime Minister would be obliged to call a meeting of first ministers to consider the issue. This way, if people in a province or region want to bring about a provision concerning property rights, for instance, citizens and their organizations could lobby for such a change with their own governments. That government could then, in turn, negotiate an appropriate resolution with two provinces of a similar mood. The addition of an amendment of this kind would do much to bring the constitutional amending process closer to the average Canadian.

My other observation is that it is simply incomprehensible to think that Canada could not accommodate provisions today to allow Quebec to return to the constitutional family. There is one important

[Traduction]

Plutôt que de changer le système pour inclure des couches supplémentaires inutiles de prises de décisions telles que des assemblées constituantes ou des modifications par référendum, ces corps élus devraient être renforcés s'ils ne peuvent actuellement répondre à nos besoins de façon satisfaisante. Nous devrions peut-être nous demander comment modifier la Constitution sans pour autant modifier la formule de modification elle-même.

Nous estimons nous aussi que les modifications constitutionnelles devraient être soumises à l'examen du public et que ce principe devrait être consacré dans la Constitution. Chaque assemblée législative a le devoir de consulter sa population. Une disposition constitutionnelle devrait être ajoutée pour rendre cette consultation obligatoire.

En reconnaissance de la diversité du Canada, la manière exacte dont cette participation publique aurait lieu devrait être laissée à la décision réfléchie de chaque assemblée. Il ne s'agit pas d'une modification qui menacerait l'une quelconque parties prenantes à la formule de modification et, par conséquent, elle devrait être facile à adopter le moment venu.

Ayant conclu qu'aucun changement n'est nécessaire à la formule de modification pour qu'elle fonctionne, j'ai cependant les observations suivantes à faire concernant deux modifications qui pourraient être ajoutées afin, d'une part, de combler une lacune apparente et, d'autre part, d'appuyer une solution à la crise québécoise.

Nous connaissons les dispositions techniques qui permettent d'amorcer un remaniement de la Constitution. À cause de la nature des modalités législatives qui ont conduit à l'accord du Lac Meech, le public a eu l'impression qu'on lui imposait quelque chose sans lui demander son avis. Cela a provoqué des frustrations et, par voie de conséquence, un climat général de cynisme, car pour l'instant, aucune disposition ne permet au public de participer au processus de modification constitutionnelle dans les toutes premières étapes.

On pourrait peut-être combler cette lacune en adoptant une modification constitutionnelle qui permettrait ce genre de choses. Si trois provinces approuvaient une résolution réclamant une modification constitutionnelle, le premier ministre serait tenu de réunir les premiers ministres pour étudier la question. Ainsi, si la population d'une province ou d'une région souhaitait faire adopter une disposition sur les droits à la propriété, par exemple, les citoyens et leurs organisations pourraient intervenir auprès de leurs propres gouvernements pour réclamer un tel changement. De son côté, ce gouvernement pourrait négocier une solution appropriée avec deux autres provinces qui auraient les mêmes intentions. Une modification de ce genre permettrait de mettre le processus de modification constitutionnelle beaucoup plus à la portée du Canadien moyen.

D'autre part, il me semble tout simplement inconcevable que le Canada actuel ne puisse pas accepter des dispositions qui permettraient au Québec de rentrer dans la famille constitutionnelle. Il existe un compromis important qui, non

accommodation that I believe would not only pave the way of our current conundrum, but it could be provided in such a way as to be acceptable to all of Canada. I refer to the Quebec veto. The notion of a right to refuse to accept an amendment on matters of vital concern to a people is not foreign to the Métis. In fact, the question of the requirement of our consent on matters concerning our rights is a position we have often declared. The solution to the matter of a veto could be found in the Victoria Charter. In that formula, a form of veto would be available to the west, Ontario, the Maritimes and Quebec.

It is time for all Canadians to take a hard look at how appropriate this formula could be. Needless to say, once approved, Quebec would then be able to say they succeeded. We hope this would allow Quebec to rejoin Canada's constitutional family in such a manner that they could then be counted on to support aboriginal interests.

While we agree it is important for Canada to focus on the immediate problem concerning national unity, I must point out to you that there is likewise absolutely no reason why we cannot also resume a process of considering aboriginal constitutional issues. This also includes the need to ensure that aboriginal people have a permanent voice in processes of national decision–making, including all laws and programs brought before Parliament. Some have suggested the provision of guaranteed seats for aboriginal peoples in the legislatures and in Parliament. Since it is only logical that these important institutions provide a voice for all sectors and lr regions, it would be only appropriate that measures be taken to ensure the elected representation of aboriginal people in those legislative bodies.

While the idea of an aboriginal Parliament is intriguing, it is one that I believe is premature at this stage. I would like to caution this committee and the government that in terms of participation in constitutional matters of concern to aboriginal people, there can be no substitute for the provision of a recognized place for us at the constitutional decision–making table. This important recognition has already found its way into the Constitution through the section 37 process, which enabled aboriginal people to directly participate in first ministers conferences.

#### • 1335

We suggest that this principle be embedded in the strongest terms in the recommendations of this committee. In support of this contention, I remind you that as late as June 9, 1990, all governments in Canada gave unanimous approval to an accord that provided for that very measure. I quote from that constitutional document:

The said Act is further amended by adding thereto, immediately after Section 50 of the Constitutional Amendment, 1987, the following section:

51.1(1) A constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada within one year after this Part comes into force and at least once in every third calendar year after the first such conference is convened.

# [Translation]

seulement permettrait de sortir de l'impasse actuelle, mais qui pourrait également être accepté par le reste du Canada. Il s'agit du droit de veto du Québec. La notion d'un droit de refuser une modification sur des questions d'intérêt vital pour une population n'est pas étrangère aux Métis. En fait, nous avons souvent affirmé la nécessité de demander notre approbation chaque fois que nos droits sont en cause. On trouvait la solution d'un veto dans la Charte de Victoria. Aux termes de cette formule, on accordait un droit de veto à l'Ouest, à l'Ontario, aux Maritimes et au Québec.

Il est temps pour tous les Canadiens de reconsidérer très sérieusement cette formule. Inutile de dire que si elle était approuvée, le Québec serait en mesure de dire qu'il a réussi. Nous espérons que cela permettrait au Québec de rentrer dans la famille constitutionnelle et, à ce titre, de soutenir les intérêts des autochtones.

Il est important pour le Canada de rechercher une solution au problème urgent de l'unité nationale, mais je dois vous signaler que rien ne nous empêche non plus de reprendre l'étude des problèmes constitutionnels autochtones. En effet, il importe de s'assurer que les autochtones ont une place permanente dans le processus de décision national, y compris les lois et les programmes soumis au Parlement. Certains ont proposé de garantir des sièges aux autochtones dans les assemblées législatives et au Parlement. Il est logique que ces institutions importantes offrent un moyen d'expression à tous les secteurs et à toutes les régions, et par conséquent, il importe de prendre des mesures pour permettre aux autochtones d'être élus et représentés dans ces organismes législatifs.

La notion d'un Parlement autochtone est séduisante, mais je considère qu'elle est un peu prématurée. Par contre, je tiens à mettre ce comité et le gouvernement en garde, il importe que les autochtones occupent une place reconnue à la table des négociations constitutionnelles, et aucune autre option ne sera acceptable. L'article 37 de la Constitution reconnaît déjà cela en permettant aux autochtones de participer directement aux conférences des premiers ministres.

Il faut que ce comité formule cette recommandation dans les termes les plus fermes. A ce sujet, je vous rappelle que le 9 juin 1990 encore, tous les gouvernements du Canada ont dû approuver à l'unanimité un accord qui consacrait cette mesure. Je vous cite ce document constitutionnel.

La même loi est modifiée par insertion, après l'article 50, édicté par l'article 13 de la Modification constitutionnelle de 1987, de ce qui suit:

«51.1 (1) Le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente partie, et, par la suite, au moins tous les trois ans suivant cette conférence.

(2) Each conference convened under subsection (1) shall have included in its agenda matters of interest to the aboriginal peoples of Canada, and the Prime Minister of Canada shall invite representatives of these peoples to participate in the discussions on those matters.

In closing, I wish to stress a fact I touched on earlier. This fact is often ignored or unheard in central Canada. It is that Manitoba originally joined Confederation as a Métis province. In fact, Manitoba joined Confederation as a Métis province in much the same way that Quebec joined Confederation as a French-speaking Québécois province. Many people fail to realize, or simply deny, this fact; but nevertheless it is true.

Today it may be difficult for some to recognize Manitoba as a Métis province. The harsh reality is that events and circumstances beyond our control have slowly transformed our position as members of the status quo to the place where we find ourselves today, a disadvantaged minority. For this reason alone, Métis can easily understand Quebec's desire to protect its status as a French-speaking Québécois province. We are sympathetic and can testify that the danger of losing one's status as a province with a distinct society is all too real.

However, we must keep a perspective on our priorities. Quebec has never lost its status as a French-speaking province in Confederation. The Métis have lost the status of having their own province. Our priority in any constitutional reform process must be to recover what we have lost in Confederation.

In today's Canada this priority means fighting to have Métis and other aboriginal rights entrenched in the Constitution. Our first priority will be to ensure that Métis are recognized as one of the founding peoples of Canada and that we are accorded our rightful place in Confederation.

Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much, Mr. Dumont.

The first questioner will be Mr. Littlechild.

Mr. Littlechild (Wetaskiwin): Welcome to the committee, President Dumont. I am going to ask three or four questions as a result of your brief. Let me start with the last page and the last point you made with respect to your priority, to ensure that the Métis are recognized as one of the founding peoples. Have you a specific suggestion to the committee on how that can be done?

Mr. Dumont: The Prime Minister and Parliament have taken the initiative at this time to establish a commission that deals with Canadian unity. There has to be that kind of consultation taking place with all citizens of Canada, but there have to be special provisions to ensure that the people who are least able to participate in these types of commissions have a provision made available to them whereby they are able to participate effectively.

[Traduction]

(2) Sont placées à l'ordre du jour de la conférence visée au paragraphe (1) les questions intéresssant les peuples autochtones du Canada. Le premier ministre du Canada invite leurs représentants à participer aux travaux relatifs à ces questions.

En terminant, je me permets d'insister sur une question dont j'ai parlé tout à l'heure. C'est une chose qu'on ignore souvent, dont on ne parle pas dans le centre du Canada. Il s'agit du fait que lorsque le Manitoba s'est joint à la Confédération, il l'a fait à titre de province métisse. En fait, c'est une province métisse qui s'est jointe à la Confédération tout à fait comme le Québec s'est joint à la Confédération à titre de province québecoise francophone. Il y a beaucoup de gens qui ne s'en rendent pas compte, qui refusent de le reconnaître, mais c'est tout de même vrai.

Aujourd'hui il est peut-être difficile de reconnaître cette province métisse, les événements et des circonstances qui échappent à notre contrôle nous ont en effet lentement acculé à la position que nous occupons aujourd'hui, celle de minorité désavantagée. Ne serait-ce que pour cette raison, les Métis comprennent facilement que le Québec souhaite protéger son statut de province québecoise francophone. Nous avons beaucoup de sympathie pour cette ambition car nous savons à quel point il est facile pour une province de perdre son statut de société distincte.

Cela dit, il faut garder nos priorités dans le bon ordre, le Québec n'a jamais perdu son statut de province francophone au sein de la Confédération. Les Métis, de leur côté, ont perdu leur propre province. Pour nous, le but de toute réforme constitutionnelle est de récupérer ce que nous avons perdu au sein de la Confédération.

Dans le Canada actuel, cette priorité signifie que nos devons lutter pour faire reconnaître nos droits métis et autres droits autochtones dans la Constitution. Notre priorité absolue sera de faire reconnaître les Métis comme l'un des peuples fondateurs du Canada et d'obtenir qu'on nous rende la place qui nous revient au sein de la Confédération.

Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup, monsieur Dumont.

Je donne d'abord la parole à M. Littlechild.

- M. Littlechild (Wetaskiwin): Président Dumont, je vous souhaite la bienvenue au comité. Après avoir écouté votre mémoire, j'ai trois ou quatre questions à vous poser. Je vais commencer par la dernière page et la dernière observation que vous avez faite au sujet de vos priorités. Vous voulez qu'on reconnaisse les Métis comme un des peuples fondateurs. Est-ce que vous avez des suggestions quant à la façon de procéder?
- M. Dumont: Le premier ministre et le Parlement ont pris l'initiative de créer une commission chargée d'étudier l'unité canadienne. Ce genre de consultation doit être organisée avec tous les citoyens canadiens, mais il faut adopter des dispositions spéciales pour que les gens qui sont le moins en mesure d'intervenir devant ces commissions puissent tout de mêmme participer efficacement.

The suggestion and the commitment we had from the 10 premiers and the Prime Minister for a first ministers conference dealing strictly with aboriginal rights is something that ought to be re-established so that aboriginal people will not become a side item on somebody else's agenda.

For example, I would hate to see us proceed in a constitutional process that has the inclusion of Quebec as its focus and for the rights of aboriginal people to be a side agenda item. I think that a process set up specifically to deal with the rights of aboriginal peoples, as was promised to us on July 9, 1990, I believe, by the then premier and Prime Minister, is something I would like to see.

• 1340

Mr. Littlechild: Let me go to that one specifically, further to the section 37 process that was in place before.

You touched a little bit on the Quebec veto. Other witnesses have appeared in front of the committee suggesting that the section 37 process be reinstituted but with the addition that the participants also have the right to vote. What is your view on that particular aspect of that proposal?

Mr. Dumont: Certainly, I think the problem with the section 37 process was that it had a deadline; if we did not reach anything by 1987 that provision was spent and the process came to an end.

Certainly, the process that I understood was offered to us prior to the demise of Meech Lake was a process that did not have a deadline, that could continue to operate until agreement was reached. I believe that if the section 37 process had not come to an abrupt end, as it did in 1987, we would have made further progress on the rights of aboriginal peoples. So the kind of participation we had in those days had the effect of being able to educate provincial governments and the federal government on just what it was we were striving for as aboriginal peoples.

It certainly would be nice if we were able to have the opportunity to participate, not just as people sitting around the table but as people who would have the right to vote. However, that would require unanimity. Although it would be nice to see, I do not see the reality of that being done, at least until Quebec is accepted as a full participant, because unanimity is required.

Mr. Littlechild: Speaking about unanimity, paragraph 41.(e) is the present problem as far as the amending formula itself in that you require unanimity to change the formula.

Mr. Dumont: That is right.

Mr. Littlechild: Have you suggestions for the committee as to how that can be dealt with? Or do you stick to your presentation that you do not need to amend the formula at all?

Mr. Dumont: I think the formula must be amended at some time. But at this time I think a lot of things can be accomplished without changing the amending formula. As far as the unanimity clause is concerned, the veto, I suppose, that Quebec has or that every province has in that section 41, I wish the Métis would have had that veto from 1870 on. So if Quebec wants it today, I can understand it. But I do not see the possibility of a change in the amending formula until

[Translation]

Les 10 premiers ministres ont formulé une suggestion et pris un engagement; il s'agissait d'organiser une conférence des premiers ministres qui étudierait exclusivement les droits des autochtones. Nous pensons que cette notion doit être mise en application pour que les autochtones ne soient pas relégués en bas d'une liste de points à l'ordre du jour.

Par exemple, je ne voudrais pas que le processus constitutionnel soit axé exclusivement sur le Québec, les droits des autochtones ne constituant qu'un point mineur à l'ordre du jour. A mon avis, le 9 juillet 1990, notre premier ministre de l'époque et le premier ministre du Canada nous ont promis un processus axé spécifiquement sur les autochtones et j'aimerais bien que cela se réalise.

M. Littlechild: Parlons de ce processus spécifique et du processus prévu par l'article 37 qui existait auparavant.

Vous avez mentionné le droit de véto du Québec. D'autres témoins ont comparu qui nous ont suggéré de rétablir l'article 37 en ajoutant un droit de vote pour les participants. Que pensez-vous de cette proposition?

M. Dumont: A mon avis, le grand problème de l'article 37, c'est qu'il fixait une date limite. Si nous ne nous mettions pas d'accord d'ici 1987, cette disposition devenait caduque et le processus prenait fin.

Par contre, le processus qu'on nous avait suggéré avant l'échec du lac Meech ne comportait pas de date limite et pouvait se poursuivre jusqu'à ce qu'on parvienne à un accord. Je suis convaincu que si l'article 37 n'était pas devenu inopérant subitement en 1987, nous aurions continué à faire des progrès au sujet des droits des autochtones. Autrement dit, à l'époque nous pouvions intervenir et faire comprendre aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral quelles étaient les aspirations des populations autochtones.

Ce serait très bien de pouvoir participer, pas seulement à titre d'assistant, mais également d'avoir un droit de vote. Cela dit, l'unanimité serait indispensable. Ce serait très bien, mais je vois mal comment cela pourrait se concrétiser, en tout cas pas avant que le Québec ne participe à part entière, puisque l'unanimité est exigée.

M. Littlechild: A propos d'unanimité, c'est le paragraphe 41.e) qui pose actuellement un problème car il exige l'unanimité pour changer la formule de modification.

M. Dumont: C'est exact.

M. Littlechild: Est-ce que vous avez des suggestions à nous faire à ce sujet? Est-ce qu'au contraire vous vous en tenez à votre exposé et vous continuez à dire qu'il est tout simplement inutile de modifier la formule?

M. Dumont: Je pense qu'il faudra finir par modifier la formule mais pour l'instant on peut accomplir beaucoup sans changer la formule de modification. Quant à la clause d'unanimité, le droit de véto du Québec et de toutes les provinces aux termes de l'article 41, j'aurais bien aimé que les Métis aient possédé ce droit de véto depuis 1870. Je comprends donc la position du Québec qui le réclame aujourd'hui. Cela dit, je ne vois pas comment on pourra

Quebec is a willing participant at the table. If they are not even going to be at the table. . .it is pretty hard to get unanimity if they are not even there.

Certainly, I would like to see the formula changed to include a vote for the aboriginal people sitting there. That was the reason I thought it was necessary to support the Meech Lake accord as it was, because if it had passed in June 1990 then Quebec would be sitting at that table every year and we could be discussing that with them every year and then there would have been the possibility of getting unanimity.

• 1345

Mr. Littlechild: What about the section 43 process? If I recall correctly, one of the witnesses suggested that with respect to Métis rights, you could deal with it under section 43 on a province-by-province basis.

Mr. Dumont: The rights of the Métis people, as represented by the Métis National Council, according to our definition, exist primarily in Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, parts of the Northwest Territories and parts of northwestern Ontario. If it is specific to these provinces, the rights of Métis people could be taken care of with the approval of those provinces and Parliament. It would not require the approval of the other provinces. In cases where it can be agreed that there can be amendments made to specific provinces, I think section 43 is a possibility.

Mr. Littlechild: You mentioned the Métis right to self-determination. Do you take the same view as others who say the Métis are in fact a nation?

Mr. Dumont: Absolutely. The Métis are a nation of aboriginal people who were born in western Canada. They began to identify themselves as a nation. They took a flag. They negotiated as a nation as early as the turn of the 19th century. The Métis have identified themselves as a nation historically, and we continue to identify ourselves as such.

Mr. Littlechild: Thank you.

Ms Browes (Scarborough Centre): I want to welcome you, Mr. Dumont, and the Métis National Council to our hearings today. Mr. Reid, Mr. Nystrom and myself were on the Jean Charest committee prior to the final decision on the Meech Lake accord, and how well we remember your enthusiastic support for the Meech Lake accord. We can get on to these other issues you are addressing here today.

We really appreciate your comments. I think you have brought us a reasonable approach. I sense an optimism here. I think so often we can get bogged down with the thought that there is so much to do, we wonder how we can ever get all of this done. There is a sense of optimism that runs through your brief for the will and the wisdom to get it done. I do appreciate that very much.

I have a question that relates to page 8 of your brief. This has to do with public scrutiny. Part of our mandate is to look at ways and means of public participation, so people are dealt into the process. You say on page 8 that the public

## [Traduction]

changer la formule de modification tant que le Québec ne participera pas librement aux négociations. En son absence... c'est vraiment difficile d'avoir l'unanimité.

En tout cas, j'aimerais que la formule soit modifiée et qu'on donne un droit de vote aux autochtones présents. C'est la raison pour laquelle j'étais en faveur de l'accord de 1990, car s'il avait été adopté alors, le Québec pourrait siéger chaque année et, chaque année nous pourrions discuter avec ses représentants et on pourrait espérer parvenir à l'unanimité.

M. Littlechild: Et le processus prévu par l'article 43? Si je me souviens bien, un des témoins qui parlait à propos des droits des Métis avait suggéré d'aborder l'article 43 province par province.

M. Dumont: D'après la définition du Ralliement national des Métis, les Métis résident principalement au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta, en Colombie-Britannique et dans certaines régions des Territoires du Nord-Ouest et du nord-ouest de l'Ontario. Puisque seules ces provinces sont en cause, on pourrait régler la question des droits des Métis en obtenant l'approbation de ces provinces et du Parlement. Les autres provinces ne seraient pas tenues d'approuver. Chaque fois qu'il est possible d'axer un amendement sur certaines provinces, à mon avis on peut invoquer l'article 43.

M. Littlechild: Vous avez parlé du droit des Métis à l'autodétermination. Partagez-vous l'opinion d'autres personnes qui pensent que les Métis sont en réalité une nation?

M. Dumont: Absolument. Les Métis sont des autochtones qui constituent une nation née dans l'Ouest du Canada. Ils ont commencé à se considérer comme une nation, ils ont adopté un drapeau et, dès le début du 19<sup>e</sup> siècle, ils ont négocié en qualité de nation. Les Métis se considèrent depuis longtemps comme une nation et continuent de le faire aujourd'hui.

# M. Littlechild: Merci.

Mme Browes (Scarborough-Centre): Monsieur Dumont et le Ralliement national des Métis, je tiens à vous souhaiter la bienvenue à nos audiences. M. Reid, M. Nystrom et moi-même avons fait partie du comité Jean Charest avant la décision définitive sur l'Accord du lac Meech. Je me souviens particulièrement bien de votre soutien enthousiaste pour l'Accord du lac Meech. Passons maintenant à ces autres sujets que vous avez abordés aujourd'hui.

J'ai beaucoup apprécié vos observations; à mon avis, votre démarche est raisonnable, je perçois un certain optimisme dans vos propos. Or, trop souvent nous avons le sentiment d'avoit tant à faire que c'est pratiquement sans espoir. Par contre, dans votre mémoire, je sens non seulement un certain optimisme, mais également la volonté et la sagesse nécessaire pour accomplir la tâche. J'apprécie beaucoup cette attitude.

J'ai une question à propos de la page 8 de votre mémoire. Il s'agit du droit de regard du public. Notre mandat consiste, en autres choses, à assurer la participation du public, à permettre à la population de participer au

scrutiny of constitutional amendments should be entrenched in the Constitution. Later in that paragraph, in recognition of the diversity of the various regions, you say that the exact manner in which public participation should take place should be left to that which would be best appropriate for each legislature. How do you see us entrenching this in the Constitution?

Mr. Dumont: I always have a great fear of a government imposing blanket policies on the entire country when in fact the situation in each province may be different. What might work very well in Quebec, Ontario or the suburbs of Montreal or Toronto might not work in Winnipeg, Regina or Saskatoon. I believe that although we must have public scrutiny or public participation, it is necessary to allow the provinces the flexibility to be able to approach the problem in the best way they know how. They are closest to the problem.

• 1350

To a certain extent, that was one of the reasons why I supported the Meech Lake accord. It gave that flexibility to the provinces, providing they kept in line with the national objectives.

Ms Browes: So the fact of putting it into section 43 or section 38, the two areas of amendment of the Constitution, the fact of having each legislature and the House of Commons, the Parliament of Canada, and having public scrutiny by the people, would be sufficient?

Mr. Dumont: Yes, I think so. The provinces must have that flexibility. The Constitution must not restrict. It must establish principles and allow people or governments to govern.

Ms Browes: The second question I have relates to the veto for Quebec that you mentioned on page 10 of your brief. I wonder if you have developed your thoughts about to what areas of jurisdiction you would extend that veto by the province of Quebec.

Mr. Dumont: The principle I am addressing here is the principle of a veto of a province that has felt all along that it has had something that must be preserved.

I mention in my brief that in 1870 the Métis reached an agreement with the federal government. In retrospect or in hindsight, it would have been nice to have had some veto on how the characteristics or the distinctiveness of our province would be changed.

So we sympathize with Quebec's concerns about this matter. I am not a constitutional expert, so when the final drafting of this comes up, it will be left up to people who are much more competent than I am in that area. However, the principle to which I am alluding is that we understand Quebec's desire to have a veto in areas that protect their distinctiveness as a province, because we did not have it and therefore we lost it. The rights we managed to get entrenched in the Manitoba Act were discarded by the majority who came in later.

[Translation]

processus. À la page 8, vous dites que le droit de regard du public sur les amendements constitutionnels devrait figurer dans la Constitution. Un peu plus loin dans le même paragraphe, reconnaissant la diversité des régions du pays, vous dites que chaque assemblée législative devrait décider du meilleur moyen d'assurer cette participation du public. À votre avis, comment pouvons-nous inscrire cela dans la Constitution?

M. Dumont: Je me méfie toujours des gouvernements qui veulent imposer des politiques générales à l'ensemble du pays alors que la situation de chaque province est souvent très différente. Ce qui peut être très bien pour le Québec, l'Ontario ou les banlieues de Montréal ou de Toronto, peut ne pas fonctionner à Winnipeg, à Regina ou à Saskatoon. Il est indispensable de donner au public un droit de regard, de lui permettre de participer, mais en même temps, il faut donner aux provinces suffisamment de marge pour leur permettre d'aborder les problèmes comme elles l'entendent. Après tout, ce sont elles qui les connaissent le mieux.

C'est dans une certaine mesure l'une des raisons pour lesquelles j'ai appuyé l'Accord du lac Meech. Celui-ci donnait en effet cette marge de manoeuvre aux provinces, à condition qu'elles veuillent bien respecter les objectifs nationaux.

Mme Browes: Donc, que ce soit à l'article 43 ou à l'article 38, les deux articles qui portent sur le processus de modification de la Constitution, il suffirait que ce soit adopté par chaque assemblée législative et par la Chambre des communes, par le Parlement canadien et que le grand public puisse examiner ce qui se passe?

M. Dumont: Oui, je crois. Les provinces doivent pouvoir disposer d'une telle latitude. La Constitution ne doit pas les contraindre. Elle doit établir des principes et permettre aux gens ou au gouvernement de gouverner.

Mme Browes: Ma deuxième question porte sur le droit de veto pour le Québec dont vous parlez à la page 10 de votre mémoire. Avez-vous réfléchi aux domaines de compétence dans lesquels vous accorderiez ce veto au Québec.

M. Dumont: Je parle là du principe d'un veto accordé à une province qui a toujours estimé qu'elle avait quelque chose qu'il fallait préserver.

J'indique dans mon mémoire qu'en 1870 les Métis étaient arrivés à une entente avec le gouvernement fédéral. Rétrospectivement, il aurait été bon de pouvoir assortir cet accord d'un genre de droit de veto sur la façon dont serait modifiées les caractéristiques ou le caractère distinct de notre province.

Nous comprenons donc le point de vue du Québec à ce sujet. Je ne suis pas expert en matière de constitution et lorsqu'il faudra décider du libellé final, ce sera à des gens beaucoup plus compétents que moi qu'il faudra s'adresser. Toutefois, ce que je veux dire, c'est que nous comprenons le désir des Québéquois de détenir un droit de veto dans les domaines qui protègent le caractère distinct de leur province parce que la nôtre l'a perdu faute d'un tel droit. Les droits que nous avons réussi à faire inscrire dans la Loi sur le Manitoba ont été rejetés par la majorité qui a ensuite pris le pouvoir.

M. Duhamel (Saint-Boniface): Bonjour, monsieur Dumont. Je tiens à vous remercier pour votre présentation.

I enjoyed your address a great deal. I have a number of questions.

You used the term "victims of constitutional fraud". I want to make sure I understand why you said that.

First, you referred to the land claims issues that were never settled, as well as to the amnesty you had been promised that was in fact never honoured. Is that correct, or is there more to it than that?

Mr. Dumont: The Métis have been the victims of constitutional fraud. The Manitoba Act provides for lands to be set aside for Métis people. That placed a constitutional responsibility on the federal and provincial governments to make sure that the land, 1.4 million acres, would be set aside for the children of the Métis who lived there at that time.

That did not happen. In fact, the opposite happened. The federal government did everything it could, and later the provincial government did everything it could, to make sure that as little of that land as possible got into the hands of the Métis. The end result was that the Métis ended up with less than 15% of the land that had been promised to them in the Manitoba Act.

It is clear to us now that it was never the intention of the federal government to live up to that constitutional deal. Their intention was clearly to encourage immigration and agricultural development that would take over the majority in the province of Manitoba and then those constitutional obligations would never need to be lived up to. So it is clear to us now that even though our rights were guaranteed in the Constitution, the federal government never had the intention to live up to that bargain. To us, that is constitutional fraud.

• 1355

The amnesty that was promised to every resident at Red River at the time was part of that deal. The Métis agreed to the Manitoba Act because they had been promised amnesty. Instead of doing that, a price was put on the heads of their leaders and they were sent into exile. When they did return some years later, Louis Riel, of course, the Métis leader, was hanged, supposedly for treason. But the real reason they wanted to hang him was because of what happened in Manitoba in 1870. So again, they promised amnesty but they had no intention of living up to that commitment. To us, that is constitutional fraud. Maybe to the experts it is not, but to us it is

Mr. Duhamel: Yes, I understand and I appreciate the elaboration you have given.

Let us talk for a moment about land claims, because as I have travelled throughout Canada I have heard aboriginal peoples, the Indians, the Métis, and the Inuit speak about outstanding land claims. You are obviously addressing the

[Traduction]

Mr. Duhamel (St. Boniface): Good afternoon, Mr. Dumont. I want to thank you for your presentation.

Votre exposé m'a beaucoup plu. J'aimerais vous poser un certain nombre de questions.

Vous avez parlé des «victimes d'une fraude constitutionnelle». Je voudrais être sûr de bien comprendre ce que vous voulez dire.

Tout d'abord, vous parlez de revendications territoriales qui n'ont jamais été réglées ainsi que de l'amnistie qui vous avait été promise et qui n'a en fait jamais été honorée. Est-ce exact ou y a-t-il autre chose?

M. Dumont: Les Métis sont les victimes d'une fraude constitutionnelle. La Loi sur le Manitoba stipule que des terres doivent être mises de côté pour le peuple métis. Les gouvernements fédéral et provincial devaient ainsi, aux termes de la Constitution, s'assurer que ces terres, 1,4 millions d'acres, seraient mises de côté pour les enfants des Métis qui vivaient là à l'époque.

Ce n'est pas ce qui s'est produit. En fait, c'est le contraire qui est arrivé. Le gouvernement fédéral a fait tout ce qu'il pouvait et, dernièrement, le gouvernement provincial a fait tout ce qu'il pouvait, pour s'assurer qu'aussi peu que possible de ces terres seraient laissées entre les mains des Métis. Le résultat fut que les Métis se sont retrouvés avec moins de 15 p. 100 des terres qui leur avaient été promises dans la Loi sur le Manitoba.

Il est maintenant clair pour nous que le gouvernement fédéral n'a jamais eu l'intention de respecter cet accord constitutionnel. Son intention était clairement d'encourager l'immigration et le développement agricole afin d'occuper la majorité du Manitoba et qu'il n'ait jamais ainsi à respecter ses obligations constitutionnelles. Il est donc évident que bien que nos droits aient été garantis dans la Constitution, le gouvernement fédéral n'a jamais eu l'intention de les respecter. C'est ce que nous appelons une fraude constitutionnelle.

L'amnistie qui avait été promise à tous les résidents de Red River à l'époque faisait partie de cette entente. Les Métis avaient accepté la Loi sur le Manitoba parce qu'on leur avait promis l'amnistie. En fait d'amnistie, on a mis à prix la tête de leurs chefs, qui ont été envoyés en exil. Lorsqu'ils sont revenus quelques années plus tard, Louis Riel, bien sûr, le chef métis, a été pendu, soi-disant pour trahison. Or, la véritable raison pour laquelle ils l'ont pendu était ce qui s'était passé au Manitoba en 1870. Donc, là encore, on a promis l'amnistie sans avoir du tout l'intention de respecter cet engagement. C'est ce que nous appelons une fraude constitutionnelle. Peut-être que les experts ne sont pas d'accord, mais c'est ce que c'est pour nous.

M. Duhamel: D'accord, je comprends et je vous remercie de ces précisions.

Parlons maintenant un instant des revendications territoriales parce que, dans mes déplacements au Canada, j'ai entendu les autochtones, les Indiens, les Métis et les Inuit parler des revendications territoriales en souffrance.

Métis land claims today. Could you give us a sense of the magnitude of those claims in terms of not necessarily acreage but what provinces and roughly what we are talking about, just to give me a better appreciation and perhaps the viewers as well?

Mr. Dumont: We are talking about land in Manitoba. We are not talking about the sloughs and the rock piles; we are talking about prime land right in downtown Winnipeg that had been promised to the Métis. If you look at the value of that land today, we are talking billions.

We are not suggesting that we want the residents of Winnipeg to start packing and move out of their property, but we do want to mention that to make sure people understand the magnitude of what we are talking about, the fraud and the deliberate cheating out of land that took place. We want people to understand what it is we were cheated out of.

Mr. Duhamel: I appreciate that point, but we are also talking about other provinces, I understand, not just Manitoba, when we talk about Métis land claims.

Mr. Dumont: The action on the Manitoba Act deals specifically with the lands that were promised in the Manitoba Act. Later on, we are going to get into more discussion on the Dominion Lands Act and we are going to get into other acts that were passed and Orders in Council that were passed that promised land to the Métis. But for the time being we are referring to the land that was set aside for the Métis of Manitoba.

You have to understand that following Manitoba's entry into Confederation, the federal government made sure that the people were not able to hang on to that land and so they started moving westward. Many of the descendants of those people we are talking about in our case ended up in Saskatchewan, Alberta, B.C. and the Northwest Territories. So in a sense, even though it does not affect the province itself, it affects some of the residents of those provinces, as descendants of the Red River Métis.

Mr. Duhamel: You have also used the term "right to self-determination". We have also heard "self-government". Are those interchangeable and, if so, would you give us a brief elaboration? I am not asking for a description—I know how annoying that can be to you and to others—but perhaps a better sense of the concept we are talking about and what it means in real terms to your people.

Mr. Dumont: To your first question, self-determination, self-government, yes, it means the same thing.

The Métis have not always been dependent on government and still all are not. Many of them are very self-sufficient and very well adapted to the mainstream society. But prior to having a government in western Canada, prior to having a British-type government in western Canada, we had a Métis government where the Métis looked after themselves. They had their own economy; they had their own housing programs; they looked after themselves; they housed

# [Translation]

Vous nous parlez évidemment aujourd'hui des revendications territoriales métisses. Pourriez-vous nous donner une idée de l'ampleur de ces revendications, sans peut-être nous préciser la superficie touchée mais quelles provinces et en gros de quoi il est question, afin que je comprenne mieux la nature de vos plaintes?

M. Dumont: Nous parlons de terres au Manitoba. Nous ne parlons pas des bourbiers et des tas de cailloux, mais de terres en plein centre-ville de Winnipeg qui avaient été promises aux Métis. Si vous considérez la valeur du terrain aujourd'hui, il s'agit de milliards de dollars.

Cela ne veut pas dire que nous voulons que les résidents de Winnipeg fassent leurs bagages et déménagent, mais nous voulons que cela soit su pour que l'on comprenne bien l'ampleur de ce dont nous parlons, de cette fraude et de l'usurpation délibérée de nos terres. Nous voulons que l'on comprenne ce que l'on nous a subtilisé.

M. Duhamel: Je comprends bien mais nous parlons également d'autres provinces, et non pas seulement du Manitoba, lorsqu'il est question des revendications territoriales métisses.

M. Dumont: L'affaire touchant la Loi sur le Manitoba traite spécifiquement des terres qui ont été promises dans cette loi. Ultérieurement, nous entendons bien discuter de la Loi des terres fédérales et nous nous occuperons d'autres lois et de décrets qui promettait des terres aux Métis. Toutefois, pour le moment, il s'agit des terres qui avaient été mises de côté pour les Métis du Manitoba.

Il faut comprendre que, suite à l'entrée du Manitoba dans la confédération, le gouvernement fédéral s'est assuré que l'on ne pourrait rester sur ces terres, si bien que l'on a commencé à se déplacer vers l'ouest. Beaucoup des descendants de ceux dont nous parlons se sont retrouvés en Saskatchewan, en Alberta, en Colombie-Britanique et dans les Territoires du Nord-Ouest. Donc, dans un sens, même si cela ne touche pas la province elle-même, cela touche certains des résidents de ces provinces qui sont des descendants des Métis de Red River.

M. Duhamel: Vous avez également utilisé le terme «droit à l'autodétermination». On a entendu parler «d'autonomie politique». S'agit-il de la même chose et, dans l'affirmative, pourriez-vous nous préciser un peu ce que cela signifie? Je ne demande pas de description—je sais que cela peut vous ennuyer beaucoup—mais peut-être de me préciser un peu mieux le concept dont il s'agit et ce que cela signifie en réalité pour votre peuple.

M. Dumont: A propos de votre première question, sur l'autodétermination, l'autonomie politique, oui, cela signifie la même chose.

Les Métis n'ont pas toujours dû dépendre du gouvernement et ils n'en dépendent pas tous. Beaucoup sont autonomes et sont bien adaptés à la société en général. Toutefois, avant d'avoir un gouvernement dans l'ouest du Canada, avant d'avoir un gouvernement de type britannique dans l'ouest du Canada, nous avions un gouvernement métis qui permettait aux Métis de s'occuper de leurs affaires. Ils avaient leur propre économie, leur propre programme de

themselves; they fed themselves and their families. They have a track record of developing an economy that is based around the needs of their people.

It was not the Métis who were dependent on the federal government, but in many ways it was the other way around. The federal government and large companies—the Northwest Company and the Hudson's Bay Company—depended on the work and the skills of the Métis in order to survive. If you look at what happened since 1870, the more governments take over the everyday aspects in the lives of Métis people, the more they decide that they know better what is best for Métis people than the Métis do themselves, the more the Métis people seem to be falling backward, to the point where a lot of them are now dependent on government.

### • 1400

In self-government agreements, we are not talking about agreements that are going to bankrupt this country. We know the federal government is spending a lot of money already on aboriginal peoples, but where is it going? In the spending of how much of that money do the Métis people really have a say?

This has always been one of my favourite examples. In northern Manitoba there is a little community called Cormorant. The mayor of that community was a Métis and the majority of them there—99%—were Métis. CMHC came along and said, "Mr. Fenner, this year we are going to build three homes in your community." Bill said, "Three homes. Boy, that is going to bring employment to our people. We have a lot of people who are looking for something to do. They are on unemployment insurance and welfare and they are ambitious. They want something to do."

The CMHC representative said, "Well, it does not happen that way. This has to go on a public tender and you have to have performance bonding, and bid bonds, and all that." Nobody could qualify to bid from that community, so the jobs ended up going some place else.

Bill said, "Well, if that is the case, how much are those houses costing?" The CMHC guy said, "They cost \$93,000 per house." Bill made a quick calculation and said, "That is \$279,000 for three homes. I will tell you what. You give us that same \$279,000, and we will put our people to work here. We will use the resources around our community and we will build maybe 10 or 20 houses with the same amount of money." The CMHC official said, "That is not in the book. It does not meet the criteria. We cannot do that."

It does not allow the people at the local level the flexibility to be able to do things based on the needs of their communities. It is based on the needs of the people on the outskirts of Montreal and the outskirts of Toronto.

Mr. Duhamel: You have made one point that I want to juxtapose and compare with another point that has been made.

**Mr. Dumont:** Watch that big word. I do not know if I understand that.

### [Traduction]

logement, ils s'occupaient de leurs affaires; ils se logeaient, ils se nourrissaient et ils s'occupaient de leurs familles. Ils avaient développé une économie fondée sur les besoins de leur peuple.

Ce n'étaient pas les Métis qui dépendaient du gouvernement fédéral mais, à bien des égards, c'était l'inverse. Le gouvernement fédéral et les grandes entreprises—la Compagnie du Nord-Ouest et la Compagnie de la baie d'Hudson—ne pouvaient survivre sans le travail et les compétences des Métis. Si vous regardez ce qui s'est passé depuis 1870, plus les gouvernements se sont emparés des divers aspects de la vie quotidienne des Métis, plus ils ont décidé qu'ils savaient mieux que les Métis ce qui était bon pour les Métis, plus les Métis ont semblé régresser, au point que beaucoup d'entre eux dépendent maintenant de l'aide du gouvernement.

En ce qui concerne les accords d'autonomie politique, nous ne parlons pas d'accords qui risquent de mener le pays à la faillite. Nous savons que le gouvernement fédéral dépense déjà beaucoup d'argent pour les peuples autochtones mais où va cet argent? Les Métis ont-ils voix au chapitre lorqu'il s'agit de décider de ce que l'on en fait?

Permettez-moi de vous citer un de mes exemples préférés. Dans le nord du Manitoba, il y a une petite localité appelée Cormorant. Le maire de cette localité était Métis et la majorité de la population, 99 p. 100, était métisse. La SCHL est arrivée et a déclaré: «Monsieur Fenner, cette année nous allons construire trois logements dans votre localité.» Bill a répondu: «Trois logements. Bien, cela va faire de l'emploi pour notre peuple. Nous avons ici beaucoup de gens qui cherchent quelque chose à faire. Ils touchent des prestations d'assurance-chômage ou sont assistés sociaux et ils sont ambitieux. Ils aimeraient faire quelque chose.»

Le représentant de la SCHL a déclaré: «Non, ce n'est pas ainsi que cela se passe. Il faut qu'il y ait un appel d'offre et vous devez fournir des garanties d'exécution, des cautionnements de soumission, etc.» Personne ne pouvait ainsi soumissioner dans la localité, si bien que les emplois sont allés à d'autres.

Bill a déclaré: «Dans ce cas, combien coûtent ces logements?» Le gars de la SCHL a répondu: «Cela fait 93,000\$ par logement.» Bill a fait un calcul rapide et a dit: «Cela fait 279,000\$ pour trois logements. Je vous fais une proposition. Vous nous donnez ces 279,000\$ et nous allons faire travailler nos gens. Nous utiliserons ces ressources dans la localité et nous construirons peut-être 10 ou 20 logements pour le même prix.» Le fonctionnaire de la SCHL a répondu: «Cela ne se passe pas comme ça. Cela ne correspond pas aux critères. Nous ne pouvons procéder ainsi.»

Cela ne donne pas aux gens la possibilité de faire les choses en fonction des besoins des collectivités. On se fonde sur les besoins des gens des banlieues de Montréal et de Toronto.

M. Duhamel: Vous avez dit une chose que j'aimerais mettre en parallèle avec quelque chose d'autre.

M. Dumont: Ne vous exprimez pas de façon trop compliquée. Je ne sais pas si je comprends bien.

Mr. Duhamel: Okay, I am sorry. Sure. You cannot fool Yvon too often—so you are not going to fool me today.

You have indicated that if there was going to be a constitutional round, as there will be, no doubt, then you want to make awfully certain that the focus is not just on Quebec so that you are in fact on the sidelines. That has happened too often and you have a history of that.

I want to juxtapose the following idea. Some people proposed a constitutional conference on aboriginal issues. My concern there is this. While I see some potential merit, that could take a lot of time and could in fact sideline you without anyone having intended to do so.

Do you see that as a possibility: if that were to occur, if there were to be a constitutional conference, that it could have the same potentially negative effects that you had mentioned? It was a royal commission, rather, that they had mentioned on aboriginal issues. Could it have the same negative effects that perhaps too much focus on the Quebec questions would have, to the detriment of your people? Is there a danger there?

Mr. Dumont: I am sorry. I do not-

Mr. Duhamel: I am sorry. I used the wrong term.

If we were to have a royal commission on aboriginal issues, which is something people have advanced, you had also indicated before that if we focus too much on Quebec then we may forget the aboriginal people. Is there a chance that a royal commission would create the same problem? Is it a good idea to have a royal commission?

Mr. Dumont: A royal commission, in parallel with a first ministers conference process as was suggested in 1990, is something I would see as acceptable. I fear having the aboriginal question as a side item on an agenda that focuses on the Quebec problem. If we were to have a guarantee that a process would be established right now, where within a year a first ministers conference would take place on aboriginal rights, a royal commission would be set up parallel to that and a first ministers conference would be guaranteed every three years to discuss aboriginal rights, in a process that stands alone, aside from the Quebec process, it would allow aboriginal people, or the Métis people anyway, the security of knowing their problems were being addressed. It would be able to focus on aboriginal rights. The Quebec question, then, could focus on Ouebec.

• 1405

Mr. Duhamel: It was not that big word "juxtaposition" that fooled you; it was my error on constitutional conference and royal commission. I apologize for that.

You indicated a preference for the Victoria formula. Could you give us an indication, Mr. Dumont, of why you have that particular preference?

Mr. Dumont: If you look at Ontario, the Maritimes and the west, you can pretty well break Canada down into those regions, where people have more things in common than they do with the rest of Canada. For example, Manitoba has a lot

[Translation]

M. Duhamel: Oh, c'est vrai. Mais vous ne me ferez pas croire cela aujourd'hui plus que les autres fois.

Vous avez dit que s'il devait y avoir des négociations constitutionnelles, et il y en aura certainement, vous voudriez vous assurer qu'elles ne porteront pas simplement sur le Québec et que vous pourrez y prendre part. Vous avez trop souvent vu ce genre de choses se produire.

J'aimerais ainsi faire le parallèle suivant. Certains ont proposé une conférence constitutionnelle sur les questions autochtones. Voilà ce qui m'inquiète. Même si je pense que cela aurait un certain mérite, cela pourrait prendre beaucoup de temps et vous laisser en marge du processus sans qu'on le veuille.

Pensez-vous que ce soit possible: si cela devait se produire, s'il devait y avoir une conférence constitutionnelle, pensez-vous que cela pourrait avoir les mêmes effets négatifs? En fait, on avait plutôt pensé à une commission royale d'enquête sur les questions autochtones. Pensez-vous que cela pourrait avoir les mêmes effets négatifs que si l'on envisageait une conférence portant essentiellement sur le Québec? Y a-t-il là un danger?

M. Dumont: Je suis désolé. Je ne. . .

M. Duhamel: Excusez-moi, je me suis mal exprimé.

Si nous devions avoir une commission royale d'enquête sur les questions autochtones, ce que certains ont préconisé, pensezvous que, comme vous le disiez au sujet d'une éventuelle conférence portant essentiellement sur le Québec, vos problèmes pourraient être mis de côté. Voyez-vous le même problème avec une commission royale d'enquête ou pensez-vous que ce soit une bonne idée?

Dumont: Une commission royale d'enquête, parallèlement à une conférence des premiers ministres, comme on l'avait suggéré en 1990, me semblerait acceptable. Je crains en effet que la question autochtone soit laissée de côté si l'ordre du jour porte essentiellement sur le problème du Québec. Si l'on pouvait nous garantir que l'on mettrait immédiatement sur pied un processus permettant d'avoir dans l'année une conférence des premiers ministres sur les autochtones, de constituer parallèlement une commission royale d'enquête et de garantir que, tous les trois ans, une conférence des premiers ministres porterait sur les droits autochtones, indépendamment du processus touchant le Québec, cela donnerait aux autochtones, ou du moins aux Métis, le sentiment que l'on s'intéresse à leurs problèmes. On pourrait alors s'occuper des droits autochtones. On pourrait par ailleurs s'occuper du Québec.

M. Duhamel: Ce qui vous a laissé perplexe, ce n'était pas le terme «mettre en parallèle» mais le fait que j'ai confondu conférence constitutionnelle et commission royale d'enquête. Je vous prie de m'en excuser.

Vous avez dit que vous préfériez la formule de Victoria. Pourriez-vous nous donner une indication, monsieur Dumont, de la raison pour laquelle vous la préférez?

M. Dumont: Si vous considérez l'Ontario, les Maritimes et l'Ouest, il est assez facile de diviser ainsi le Canada en régions où la population a davantage de choses en commun qu'avec le reste du Canada. Par exemple, le Manitoba a

more in common with Saskatchewan and Alberta than it has with Prince Edward Island. I think it would be possible to reach a consensus in western Canada on what is acceptable and what is not. Quebec, of course, is different and distinct from all other provinces. Ontario has that distinctiveness. The Maritimes are distinctive. If you give those regions a veto, rather than giving every province a veto, the chances of having an agreement, in my opinion, are better.

Mr. Duhamel: You feel it is a reasonable balancing act.

### Mr. Dumont: Yes.

Mr. Duhamel: I want to make sure I have understood this. First of all, you mentioned you had lost your veto as a people, and I understand that. As a result, many things have happened to you and your people along the way that have not in fact helped in any way, shape or form; to the contrary, they have done the reverse. At one point in your address, it seemed to me that you indicated you did have a veto on changes a government might try to impose upon you now.

**Mr. Dumont:** We do not have a veto. We have the right to participate. The federal government is obliged to call us to the table to participate and discuss but not to vote.

Mr. Duhamel: In a sense, that is like a veto, is it not?

Mr. Dumont: I think it is better than having nothing at all. It does not give us a veto because we do not have the right to vote.

Mr. Duhamel: My colleagues have raised questions about veto, protections or guarantees, which are very similar in many ways, and they have talked about a possible veto for Quebec on language, culture, the civil code, appointments to the Supreme Court, etc. If we were to proceed that way, if that is going to happen, would it not be fair to have similar kinds of guarantees, protections or vetoes for our aboriginal peoples on questions of language, culture or self-government? It is a form of law, in a sense; it is unique to the people. What is your view on that, Mr. Dumont?

**Mr. Dumont:** I mentioned in my brief that I felt the only way a Constitution could be seen as completely legitimate was for all peoples governed by it to agree to be governed by it; we all accept it. If it is something that is particular to the aboriginal peoples, certainly it would be preferable if we could have the veto on any proposed changes that directly affect us.

• 1410

Mr. Duhamel: Would you extend that to minority language groups such as the English in Quebec and the French for the rest of Canada? The question is really, I understand, Quebec's situation. It is within a geographical boundary. For the aboriginal and the Métis peoples, it is a bit more difficult perhaps to identify geographical boundary but not impossible. I guess my point is, is that principle applicable to other groups? In fact, we could extend it to women.

# [Traduction]

beaucoup plus de choses en commun avec la Saskatchewan et l'Alberta qu'avec l'Île-du-Prince-Édouard. Je pense qu'il serait possible de parvenir à un consensus dans l'ouest du Canada sur ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Le Québec, évidemment, est différent et distinct de toutes les autres provinces. L'Ontario est également distinct. Les Maritimes sont distinctes. Si vous donnez un veto à ces régions, plutôt que de le donner à chaque province, on aurait, à mon avis, plus de chances de parvenir à une entente.

M. Duhamel: Vous pensez que ce serait ainsi suffisamment équilibré.

### M. Dumont: Oui.

M. Duhamel: Je veux m'assurer d'avoir bien compris. Tout d'abord, vous dites que votre peuple a perdu son veto et cela je le comprends. De ce fait, il vous est arrivé beaucoup de choses qui n'ont absolument pas aidé votre peuple, bien au contraire. Il m'a semblé qu'à un moment vous ayez dit que vous avez eu un veto sur les changements que pourraient essayer de vous imposer maintenant un gouvernement.

M. Dumont: Non, nous n'avons pas de veto. Nous avons le droit de participer. Le gouvernement fédéral est obligé de nous appeler à la table de négociations afin de discuter mais non pas de voter.

M. Duhamel: Dans un sens, c'est comme un veto, non?

**M.** Dumont: Je crois que c'est mieux que rien. Cela ne nous donne pas de veto puisque nous n'avons pas le droit de voter.

M. Duhamel: Mes collègues ont posé des questions sur le droit de veto, les protections ou les garanties, qui sont à bien des égards très similaires, et ils ont parlé d'un veto possible pour le Québec sur les questions de langue, de culture, de Code civil, de nomination à la Cour suprême, etc. Si nous procédions de cette façon, si c'est ce que l'on décide, ne serait-il pas juste d'avoir des garanties, des protections ou des vetos similaires pour nos peuples autochtones losqu'il s'agit de questions de langue, de culture ou d'autonomie politique? C'est une forme de droit qui est particulière à ce peuple. Qu'en pensez-vous, monsieur Dumont?

M. Dumont: J'ai indiqué dans mon exposé qu'à mon avis, une constitution ne peut être considérée comme totalement légitime que si tous les peuples qu'elle régit conviennent de s'y soumette, que si nous l'acceptons tous. Si c'est quelque chose qui touche particulièrement les peuples autochtones, il serait certainement préférable que nous ayons un veto sur tout changement proposé qui nous concerne directement.

M. Duhamel: Étendriez-vous cela aux groupes linguistiques minoritaires, aux anglophones au Québec et aux francophones dans le reste du Canada? J'ai bien l'impression que cette question concerne la situation au Québec. Elle est limitée dans des frontières géographiques. Pour les autochtones et les Métis, il est peut-être un peu plus difficile de déterminer des frontières géographiques, mais ce n'est pas impossible. En un mot, ce principe est-il applicable à d'autres

Obviously if there were going to be some changes, constitutionally or otherwise, that would have a potentially negative impact on women or men, surely not only ought they be consulted but they should give consent prior to any changes occurring.

Mr. Dumont: I think the founding peoples, as we see them, deserve or should have that special recognition. Those are not only the French and English, as many people believe, but it incudes aboriginal peoples. In fact, the aboriginal peoples are more founding than the English and the French. So I believe they would require special recognition around the constitutional table along with the existing governments. And those people, I believe, ought to have a veto on what directly affects their rights.

Mr. Duhamel: My final question is with regard to the founding peoples' situation. I have no difficulty. We have historic precedents, proof, what have you, to recognize the contributions of our first peoples, the aboriginal peoples, and clearly from your comments I understand that you are including after the first peoples, if you wish, the aboriginal peoples, the compact that was reached between the English and the French when they formed that legal entity called Canada.

Where does one fit—and I say that in the positive sense of the term—the multicultural elements of our society? Or does one look at each of those communities as multicultural by themselves? How do you see that, Mr. Dumont?

Mr. Dumont: Certainly I am one who really appreciates the multicultural fabric of Canada. I think it is something that is wonderful, that is recognized around the world. I think a lot of people come to Canada because of the guarantee they have of not having to give up their differences. In fact, I see it as a vision of Riel, where he said his vision of western Canada was that we would invite peoples from all over the world, from the old country where people lived in turmoil and in conflict, to leave their turmoil and their conflict behind and to come and live in western Canada in peace with the people and with the land. Therefore, the multicultural fabric of Canada today, in my opinion, is the fruition of Riel's vision.

I think there needs to be some protection there, but we also have to agree that when the the terms under which this country would be governed was made, it was made between the English and the French and the Métis in Manitoba; they neglected the aboriginal peoples, but the Métis in Manitoba were the founding peoples.

The other people that came to Canada came here and accepted the Constitution as it was. So although I think the multicultural fabric of Canada is wonderful and I think it needs some kind of protection in the Constitution, I think it is not one of those founding peoples or aboriginal people.

# [Translation]

groupes? En fait, nous pourrions l'étendre aux femmes. De toute évidence, s'il doit y avoir des changements, constitutionnels ou autres, pouvant avoir un impact négatif sur les femmes ou les hommes, non seulement ces groupes devraient être consultés mais ils devraient donner leur consentement avant que tout changement n'ait lieu.

M. Dumont: Je crois que les peuples fondateurs, tels que nous les concevons, méritent ou devraient avoir cette reconnaissance spéciale. Ces peuples incluent non seulement les Français et les Anglais, comme beaucoup de gens le croient, mais aussi les peuples autochtones, En fait, les peuples autochtones sont plus fondateurs que les Anglais et que les Français. Je crois donc qu'ils devraient faire l'objet d'une reconnaissance spéciale à la table constitutionnelle au même titre que les gouvernements existants. Et ces peuples, à mon avis, devraient avoir un veto sur ce qui affecte directement leurs droits.

M. Duhamel: Ma dernière question concerne la situation des peuples fondateurs. Cela ne pose pas de problème. Nous avons des précédents historiques, des preuves, que sais-je, nous permettant de reconnaître la contribution de nos premiers peuples, des peuples autochtones, et d'après vos commentaires, je comprends que vous incluez après les premiers peuples, si vous voulez, les peuples autochtones, le pacte qui a été conclu entre les Anglais et les Français lorsqu'ils ont formé cette entité juridique appelée le Canada.

Quelle est la place alors des éléments multiculturels de notre société? Ou doit-on considérer chacune de ces communautés comme multiculturelle en elle-même? Comment voyez-vous la chose, monsieur Dumont?

M. Dumont: Je suis certainement un de ceux qui apprécient la diversité multiculturelle du Canada. C'est quelque chose de merveilleux, de reconnu dans le monde entier. Je crois que beaucoup de gens viennent au Canada parce qu'ils ont la garantie de ne pas avoir à abandonner leur différence. En fait, je vois les choses comme Riel, lorsqu'il disait que ce qu'il envisageait pour l'Ouest canadien, c'était que nous invitions les peuples du monde entier, du vieux continent livré au tumulte et aux conflits, à laisser ce tumulte et ces conflits derrière eux et à venir vivre en paix avec le peuple et sur la terre de l'Ouest canadien. Par conséquent, le tissu multiculturel du Canada d'aujourd'hui, à mon avis, est le fruit de la vision de Riel.

Je crois qu'il faut une certaine protection, mais il faut également convenir que, lorsque les modalités de gouvernement de ce pays ont été adoptés, elles ont été négociées entre les Anglais, les Français et les Métis au Manitoba; ils ont négligé les peuples autochtones, mais les Métis au Manitoba ont fait partie des peuples fondateurs.

Les autres sont venus au Canada et ont accepté la Constitution telle qu'elle était. Donc même si je pense que le tissu multiculturel du Canada est merveilleux et qu'il nécessite une sorte de protection dans la Constitution, je pense que ce n'est pas le cas d'un de ces peuples fondateurs, le peuple autochtone.

**Mr. Duhamel:** Thank you for making the clarifications, particularly in reminding us the compact was English–French but also aboriginal peoples. I appreciate that.

Ms Hunter: Mr. Dumont, I would like to join in welcoming you to the committee. I think you have provided a very thoughtful brief that will be of great use to the committee.

I would like to say that I consider you a constitutional expert. You may not have the degree from a law school, but as someone who has been involved in the constitutional process, you are a constitutional expert in my eyes. I do not have a law school degree and I have not been, up to now, part of the constitutional process, so you are more expert than I am.

• 1415

Listening to people like you, the committee has had the benefit of listening to people who have been engaged in this process: former Premier Blakeney, Mel Smith from British Columbia, now you.

What I am finding, because I am new at this, is that having that experience on the committee gives a sense of history. Your interpretation of that history is so important because it prevents the sort of revisionist history that people tend to do. They like to change history for their own purposes. Your testimony prevents that from happening, so it is really valuable.

We have been grappling with the problem of aboriginal representation in the Constitution process, from sea to sea to sea, in our deliberations. There are very different interpretations of the problems and different suggestions for solutions from aboriginal people in the west, from aboriginal people in the north, from Atlantic Canada, and from you as well.

Kevin Christmas, who testified before our committee in Halifax, I thought made clear the kinds of principles that are an important thing to keep in the back of our head. When I asked him a question about whether or not there should be aboriginal Members of Parliament, a special portion of Parliament set aside as in New Zealand where the Maori people sit for aboriginal people, he said, yes, but it is not for token natives in Parliament; it should be as recognition of the principle that they are part of our Constitution, they are part of the fabric of Canada and that they have a special relationship. So it is not just because they are aboriginal. It is because they have that special relationship directly to the federal government that they should be accorded that.

That was an important insight that I had not considered before

As I said, we have been trying to grapple with how to do this. The idea of a constituent assembly keeps recurring and I am wondering if you have any particular recommendations. If that is the route the committee decides to go down, how would we include aboriginal representation in such a body, in a constituent assembly?

[Traduction]

M. Duhamel: Je vous remercie de ces précisions, surtout de nous avoir rappelé que le pacte n'était pas seulement entre les Anglais et les Français mais aussi avec les peuples autochtones. Je vous en remercie.

Mme Hunter: Monsieur Dumont, j'aimerais également vous souhaiter la bienvenue à notre comité. Je crois que vous nous avez présenté un mémoire bien pensé qui sera d'une grande utilité pour notre comité.

J'aimerais vous dire que je vous considère comme un expert constitutionnel. Vous n'avez peut-être pas de diplôme de droit, mais comme vous avez participé au processus constitutionnel, à mes yeux vous êtes un expert constitutionnel. Je n'ai pas de diplôme de droit et, pour ma part, jusqu'à présent, je n'ai pas participé au processus constitutionnel. Vous êtes donc plus expert que moi.

En écoutant des gens comme vous, notre comité a eu l'avantage d'écouter des gens qui ont participé à ce processus: l'ancien premier ministre Blakeney, Mel Smith, de Colombie-Britannique, et maintenant vous.

C'est peut-être parce que je suis nouvelle mais j'ai l'impression, avec des témoins comme vous, de vivre l'histoire. Votre interprétation de cette histoire est très importante car elle prévient tout révisionnisme historique que certains ont tendance à imposer. Ils aiment changer l'histoire pour servir leurs propres fins. Votre témoignage les en empêche, ce qui lui donne encore plus de valeur.

Depuis le début de nos audiences nous essayons de résoudre le problème de la représentation autochtone dans le processus constitutionnel. Des interprétations très différentes des problèmes et des suggestions très différentes de solutions nous ont été faites par les autochtones de l'Ouest, du Nord, de l'Atlantique et par vous-même.

Kevin Christmas, qui est venu témoigner devant notre comité à Halifax, a très bien exposé, selon moi, le genre de principes importants à ne pas oublier. Lorsque je lui ai demandé s'il devrait y avoir des députés autochtones, un certain nombre de sièges qui leur soient réservés, comme en Nouvelle-Zélande, où les Maoris représentent autochtones, il m'a répondu oui, mais à condition que cela ne soit pas symbolique. Il faut que cela réponde à la reconnaissance du principe qu'ils font partie de notre Constitution, qu'ils font partie du tissu canadien et qu'ils ont des liens spéciaux avec le Canada. Ce n'est donc pas simplement parce qu'ils sont autochtones. C'est parce qu'ils ont ces liens directs et spéciaux avec le gouvernement fédéral qu'il faudrait leur accorder ses sièges.

C'était un point important auquel je n'avais pas encore pensé.

Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, nous essayons donc de trouver une solution. L'idée d'une assemblée constituante revient sans cesse et je me demande si vous avez des recommandations à nous faire. Si c'est l'option choisie par le comité, comment inclure la représentation autochtone dans un tel corps, dans une assemblée constituante?

Mr. Dumont: Again, I think it depends on the formation of that constituent assembly when we say who are the constituents. Certainly, if these constituent assemblies were ever established, I think it would be important that representatives of aboriginal peoples be invited to participate—

Ms Hunter: What I am trying to get from you is, because there are different messages that we are receiving from the aboriginal people in the west, the north, Atlantic Canada and the far west—I come from British Columbia; the far west, as Senator Carney calls it—how do we manage to ensure that all of those divergent views are heard in such a constituent assembly?

Mr. Dumont: I think you deal with the established leadership of the aboriginal people. I think far too often what happens is that the present leadership, the real leadership of aboriginal peoples, is ignored and governments attempt to undermine their leadership and to go directly to people who have not been involved on an everyday basis with the movement.

• 1420

One of the first things one must do is identify the leadership of the aboriginal people and respect their leadership, just as President Bush respects the elected leadership of Canada. In the same way, Canada has to respect and accept that aboriginal people have some form of their own government, and they have their own way of electing their leaders. When you consult with them, those are the people with whom you should be consulting.

Ms Hunter: There are a few aboriginal people in the legislatures and in the Parliament of Canada. There has been some thought that any constituent assembly should have some elected representatives from the legislatures and from Parliament as a means of ensuring that the message that the constituent assembly's work is legitimate gets back to those bodies. It would be a double election kind of process. Not only are you a member of the constituent assembly but you are also a Member of Parliament.

Mr. Dumont: Definitely. I think it would be a mistake to say that because people have been elected to Parliament or a legislature, they no longer have the right to participate in a constituent assembly. We elect those people to represent us. They deal with the governing of the country on a day-to-day basis. They deal with our parliamentary system on a day-to-day basis. To say that as a Member of Parliament or a member of a legislature you will not be welcome to participate in a constituent assembly is a big mistake.

Ms Hunter: It is so refreshing to hear this from someone who says he is a victim of constitutional fraud. That level of forgiveness is quite amazing. You obviously still have an abiding faith that we can get it together and do something. That is really very heartening.

Mr. Dumont: Over the last few years it seems as if people have given up on Canada, and that is depressing for us. It seems to me that the extremists, both inside and outside Quebec, have taken over. There is nobody out there who really cares about Canada. I think a lot of us are not saying anything for fear of being jumped on by these extremists and radicals.

[Translation]

M. Dumont: Encore une fois, cela dépend de la formation de cette assemblée constituante et de la définition des constituants. Si ces assemblées constituantes étaient établies, je crois qu'il serait important que des représentants des peuples autochtones soient invités à participer...

Mme Hunter: Nous recevons des messages très différents des peuples autochtones de l'Ouest, du Nord, de l'Atlantique, du far west—je suis de Colombie-Britanique; le far west, comme l'appelle la sénatrice Carney. Comment faire pour nous assurer que toutes ces vues divergentes soient entendues dans une telle assemblée constituante?

M. Dumont: Je crois qu'il faut s'adresser aux dirigeants établis des peuples autochtones. Je crois que trop souvent il arrive que les dirigeants actuels, les véritables dirigeants des peuples autochtones, soient ignorés et que les gouvernements essaient de saper leur autorité en s'adressant directement à des gens qui ne participent pas quotidiennement aux activités du mouvement.

Une des premières choses à faire est de reconnaître que les autochtones sont dirigés et de respecter leurs dirigeants, exactement comment le président Bush respecte les dirigeants élus du Canada. De la même façon, le Canada doit accepter le fait que les autochtones possèdent, d'une certaine manière, leur propre gouvernement, qu'ils ont eux aussi des procédures pour élire leurs dirigeants. Quand vous les consultez, voilà les gens que vous devez consulter.

Mme Hunter: Il y a très peu d'autochtones dans les assemblées législatives et au Parlement du Canada. Certains ont dit qu'une assemblée constituante, quelle qu'elle soit, devrait comporter des représentants élus des assemblées législatives et du Parlement, ce qui permettrait de bien faire comprendre la légitimité des travaux de l'assemblée constituante. Autrement dit, en quelque sorte, un double processus électoral. Non seulement on serait membre de l'assemblée constituante, mais également membre du Parlement.

M. Dumont: Absolument. Ce serait une erreur de prétendre que les gens qui ont été élus au Parlement ou à une assemblée législative n'ont plus le droit de participer aux travaux d'une assemblée constituante. Ces gens-là, nous les avons élus pour nous représenter. Ce sont eux qui s'occupent de gouverner le pays et ce serait une grosse erreur de décider qu'un député au Parlement ou un député à une assemblée législative n'a pas le droit de participer aux travaux d'une assemblée constituante.

Mme Hunter: Cela fait particulièrement plaisir d'entendre cela de la part de quelqu'un qui se prétend victime d'une fraude constitutionnelle. Une telle magnanimité est étonnante. De toute évidence, vous continuez à croire fermement que nous pouvons nous mettre d'accord et parvenir à quelque chose. C'est vraiment très encourageant.

M. Dumont: Depuis quelques années, on a l'impression que les gens ont renoncé à l'idée du Canada, et cela nous déprime beaucoup. Il me semble que les extrémistes, à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, ont fini par étouffer tous les autres. Il semble que plus personne ne tienne au Canada et que beaucoup de gens ne disent plus rien, de crainte de se faire attaquer par ces extrémistes et ces radicaux.

I am one of those people who is willing to say I am in this for the long run. I am in this to ensure that Canada continues to exist from sea to sea. You will never hear from me, in the heat of frustration or debate, that if Quebec wants to go, let it go, and leave us alone with our own part of Canada, the rest of Canada.

I hear of people who come from Quebec to western Canada and attempt to give the position of Quebec on separation. I hear people calling them and telling them they can go, but just remember that there are aboriginals in their province; if they do separate, they are not going to go with all that land mass because it really belongs to the aboriginal people. Caller after caller makes those kinds of statements. I am beginning to think people are preparing to move out of Winnipeg because that is our land. They are so concerned about the aboriginal people in Quebec, but they are not concerned about the aboriginal people in Manitoba. They are not making any moves.

One of the reasons I am opposed to referenda is because I think if we had a referendum now, it would come on the tail of what happened in the Meech Lake accord, and too many people are too high on emotions and willing to give up on Canada. Referenda are really dangerous. Constitutional reform has to take place with people who are involved in government and in the day-to-day administration of the country, who can see things from a perspective of leadership.

• 1425

Ms Hunter: I hope this testimony is widely reported, because with it you have blown apart some myths that those who represent certain groups cannot see the big picture.

I want to close my remarks by saying that we are in the presence of wisdom and we, as a committee, should listen to what Mr. Dumont has to say.

Senator Di Nino: May I also add my words of congratulations and applause to Mr. Dumont's presentation, particularly the last words.

I would like to share my feelings with you. They are very similar to yours. I would also like to confide to you that I believe there are a lot of people whose opinions are similar to yours and mine. Unfortunately, we do not seem to be reported as often as those who provide an irrational view. It seems as if a logical approach sometimes is not as attractive, at least to disseminate publicly, as those who yell and scream and whose reaction is emotional and irrational.

I would like to applaud you, sir. I believe that if we can continue this dialogue, as I said, in a reasoned manner, then we can solve our problems together. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much for this excellent presentation. Many points are very pertinent and relevant to our mandate on the participation of the Canadian public in the process of

[Traduction]

Je fais partie de ceux qui sont prêts à déclarer que nous sommes là pour durer. De mon côté, je suis là pour m'assurer que le Canada continue à exister d'un océan à l'autre. Même sous l'emprise de la frustration ou dans le feu du débat, vous ne m'entendrez jamais dire que si le Québec veut partir, il faut le laisser partir et continuer à vivre en paix dans le reste du Canada.

Il y a des gens du Québec qui viennent dans l'Ouest et qui essaient d'expliquer la position du Québec à propos de la séparation. Dans l'assistance, les gens leur disent qu'ils peuvent s'en aller s'ils en ont envie, mais qu'ils n'oublient pas que, dans leur province, il y a des autochtones et que s'ils se séparent, ils n'emporteront pas toutes ces terres qui, en réalité, appartiennent aux autochtones. Les gens qui prennent ce genre de position sont extrêmement nombreux. Je commence à croire que certains s'apprêtent à déménager de Winnipeg car ce sont nos terres. Ils s'inquiètent beaucoup de la position des autochtones du Québec, mais ils oublient complètement la position des autochtones du Manitoba. Dans ce cas-là, ils ne font rien.

Si je suis contre l'idée d'un référendum, c'est en partie parce que ce serait la suite de ce qui s'est passé pour l'Accord du lac Meech et parce que les passions sont trop vives et que trop de gens sont prêts à abandonner l'idée du Canada. Les référendums sont vraiment dangereux. Ce sont les gens qui font partie du gouvernement et qui sont chargés de l'administration quotidienne du pays qui doivent se charger de la réforme constitutionnelle, qui sont le mieux à même de voir les choses en perspective.

Mme Hunter: J'espère que ce témoignage va être largement diffusé car vous venez de porter un coup fatal au mythe selon lequel ceux qui représentent certains groupes ont du mal à voir la situation dans son ensemble.

Je vais terminer en observant que nous venons d'entendre la voix de la sagesse et que notre comité a tout intérêt à écouter attentivement ce que M. Dumont est venu nous dire.

Le sénateur Di Nino: Je tiens également à féliciter M. Dumont pour son exposé et à l'applaudir, et j'approuve en particulier sa dernière observation.

J'aimerais vous faire part de mes sentiments qui ressemblent beaucoup aux vôtres. J'aimerais également vous confier qu'à mon avis, nous sommes loin d'être les seuls à penser comme cela. Malheureusement, il semble qu'on entende beaucoup plus souvent les gens qui défendent une opinion irrationnelle. On dirait parfois qu'une démarche logique a moins d'attrait que les cris et les hurlements de ceux qui se laissent aller à des réactions émotives et irrationnelles; en tout cas, on ne semble pas en entendre parler autant.

Je tiens absolument à vous féliciter, je pense que si nous pouvons continuer ce dialogue, comme je l'ai dit, d'une façon raisonnée, nous réussirons à résoudre ensemble nos problèmes. Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup pour cet excellent exposé. Vous nous avez parlé de questions qui intéressent directement notre mandat, et en particulier de la participation du public canadien au processus de

amendment, the formula of amendment, the referendum, and also the constituent assembly. So you may be assured that your presentation and your answers will be taken into account in the drafting of the report during the month of June.

Mr. Dumont: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): We will break for about five minutes.

• 1429

[Translation]

modification, de la formule de modification, du référendum, et également de l'assemblée constituante. Soyez certain que nous garderons votre intervention et vos réponses à l'esprit lorsque nous rédigerons notre rapport au mois de juin.

M. Dumont: Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nous allons nous arrêter cinq minutes.

• 1436

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Puis-je inviter les membres du Comité à reprendre le débat?

Nous avons le plaisir et l'honneur d'avoir avec nous cet après-midi un organisme très important au Canada, la Fédération des francophones hors Québec. Ses représentants sont le président, M. Guy Matte; Me François Dumaine, avocat conseil; et le directeur général, M. Aurèle Thériault. Messieurs, je vous invite à procéder à votre présentation.

M. Guy Matte (président de la Fédération des francophones hors Québec): Merci, monsieur le président.

La Fédération des francophones hors Québec a accueilli avec beaucoup de satisfaction la création du Comité mixte spécial sur la procédure de modification de la Constitution. Nous croyons que l'état précaire dans lequel se trouve la fédération canadienne et l'ampleur des réformes qu'on doit y apporter obligent la population canadienne à tenir un exercice de cette nature.

Vous avez reçu notre mémoire. Je voudrais simplement en soulever certains points.

Historiquement, la Constitution a traité d'abord et avant tout des relations qui existent entre les divers gouvernements et les chambres législatives. La Loi constitutionnelle de 1867 est un texte qui, essentiellement, définit le partage des compétences et la composition des institutions nationales, traite de l'organisation judiciaire et décrit la nature législative des provinces formant à l'époque le Canada.

Entre 1867 et 1982, le Canada a procédé à plusieurs amendements au texte original de la Constitution. Cela s'est fait par le biais de négociations entre les divers gouvernements. Les modifications étaient finalement soumises au Parlement britannique. Si l'exercice a pu amener des moments de grande intensité, il reste que dans l'ensemble, le tout se faisait entre politiciennes et politiciens, loin d'un public relativement peu intéressé.

Mais en 1982, la Constitution canadienne a franchi un pas historique dans son évolution en intégrant une nouvelle facette, la Charte canadienne des droits et libertés. Le texte a certes suscité de vives réactions, au Québec particulièrement, en imposant certains paramètres à l'action des assemblées législatives, mais il reste qu'il a aussi fait entrer de nouvelles forces sociales dans l'arène politique.

Après avoir passé des années à nourrir une action en marge des arènes politiques et constitutionnelles, des groupes organisés, entre autres les communautés linguistiques, les femmes, les autochtones, les minorités visibles et les handicapés, ont vu leurs actions et leurs missions reconnues par le texte suprême du pays. The Joint Chairman (Senator Beaudoin): May I invite members of the committee to resume our proceedings.

We have the pleasure and the honor to welcome this afternoon, a very important organization in Canada, the Fédération des francophones hors Québec. Their representatives are the President, Mr. Guy Matte; Mr. François Dumaine, Legal Counsel; and the Director General, Mr. Aurèle Thériault. I invite you to proceed with your presentation.

Mr. Guy Matte (President of the Fédération des francophones hors Québec): Thank you, Mr. Chairman.

The Fédération des francophones hors Québec was extremely pleased to learn of the creation of the Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada. We believe that the precarious state of the Canadian federation and the magnitude of the required reforms force the Canadian public to go through an exercise of this nature.

You have received our brief. I would only like to underline a few points.

Historically, the Constitution has dealt primarily with relations between the various governments and legislatures. The Constitution Act of 1867 is a text that essentially defines the division of powers and the composition of national institutions, deals with the organization of the judiciary and describes the legislative structure of the provinces that formed Canada at the time.

Between 1867 and 1982, Canada made several amendments to the original wording of the Constitution and this was done through negotiations between various governments. Amendments were eventually submitted to the British Parliament. Although this exercise lead to extremely tense moments, the fact remains that on the whole, such matters were handled exclusively by politicians, far from the public which showed very little interest in these issues.

But in 1982, the Canadian Constitution took a historic step by integrating a new facet, the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Reaction to this document was strong, particularly in Quebec, as the new Charter imposed certain parameters on the legislatures, but the fact remains that new social forces were thus introduced into the political arena.

After spending years on the sidelines of the political and constitution arenas, organized groups such as linguistic communities, women, natives, visible minorities and the disabled, saw their actions and their missions recognized in the supreme document of the land.

Dans un écrit d'une grande lucidité face à cette nouvelle réalité, Alan Cairns explique certaines répercussions directes de l'arrivée de ces nouvelles forces sociales, et je le cite:

Il faut envisager d'accorder des prérogatives constitutionnelles à ces nouveaux acteurs, au même titre qu'aux gouvernements, à la faveur d'une modification à la formule d'amendement. Cela impliquera, au préalable, que l'on reconsidère de manière radicale notre conception traditionnelle en matière de représentativité. Ces groupes minoritaires croient être les mieux placés pour représenter leurs propres intérêts; c'est pourquoi ils sont peu enclins à endosser le principe de la majorité, à la base du gouvernement responsable.

• 1440

Ces groupes minoritaires trouvent inacceptable le rôle prépondérant occupé par les gouvernements dans le cadre des processus formel et informel de modification constitutionnel-le.

En plus de protéger les États membres de la fédération, la formule de modification canadienne devra aussi tenir compte de cette autre réalité qu'est l'arrivée de nouvelles forces politiques au Canada. Sans vouloir revenir lourdement sur l'épisode de Meech, nous croyons qu'il est clair que l'exclusion systématique de ces nouvelles forces au niveau de l'élaboration des réformes proposées explique les réticences manifestées par certains groupes d'intérêts.

Les nouvelles forces politiques dont nous sommes ont fait connaître leurs aspirations. Il reviendra à chaque groupe de les exprimer, et la communauté francophone est en mesure de présenter les grandes lignes de ce qu'elle considère comme devant faire l'objet de réformes au Canada.

D'abord, nous croyons que, lors des prochaines négociations, certains principes devront être reconnus. L'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, la nécessité de renforcer la dualité linguistique au pays, l'accessibilité pour les communautés linguistiques à des institutions homogènes et la nécessité d'une deuxième chambre fédérale réformée sont de ces principes que nous sommes en mesure d'identifier.

De plus, le statut de la société québécoise à l'intérieur du Canada et la redistribution des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement sont deux questions qui mériteront, quant à elles, une approche innovatrice. La société québécoise doit pouvoir s'épanouir selon ses aspirations légitimes tout en étant une partie intégrante de la communauté nationale francophone.

Une réforme en profondeur du Canada ne pourrait en outre être réalisée sans une analyse sérieuse du statut politique du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Finalement, nous croyons que cette réalité qu'est le phénomène de globalisation mondiale devra se traduire par des réformes importantes au niveau du développement régional et de la libre circulation des biens et services au Canada.

Mais si le mandat de ce Comité mixte est plutôt d'explorer des instruments de réforme, pourquoi alors s'arrêter à analyser le contenu des réformes?

[Traduction]

In a highly lucid paper discussing this new reality, Alan Cairns explained certain direct repercussions of the arrival of these new social forces. I quote:

We must consider giving constitutional prerogatives to these new players, as we do to governments, by changing the amending formula. This will involve a radical reconsideration of our traditional notions of representation. The minority groups believe they are in the best position to represent their own interests. This is why they are not inclined to endorse the principle of majority which underlies responsible government.

The dominant role of governments in the formal and informal constitutional amendment process is unacceptable to the minority groups.

In addition to protecting the member states of the federation, the Canadian amending formula will also have to take into account the arrival of new forces on the Canadian political scene. Without wanting to rehash Meech Lake, we believe it is clear that the systematic exclusion of these new forces in the formulation of reform proposals explains the reticence shown by certain interest groups.

The new political forces, of which we are part, have also made their aspirations known. It will be incumbent on each group to express them and the francophone community is in a position to present the major points of what it considers a desirable reform for Canada.

First, we believe that in the coming negotiations, certain principles will have to be recognized. Native self-government, the need for reinforcing the linguistic duality of the country, accessibility for linguistic communities to homogeneous institutions and the need for a reformed second federal chamber would be among the principles that we can identify.

In addition, the status of Quebec society within Canada and the redistribution of powers between the two levels of government are the two issues that will deserve an innovative approach. Quebec society must develop in accordance with its legitimate aspirations while remaining an integral part of the national francophone community.

No in depth reform of Canada could be achieved without a serious analysis of the political status of the Yukon and the Northwest Territories.

Lastly, we believe that the very real phenomenon of globalization must be translated into major reforms of regional development and the free circulation of goods and services in Canada.

But if the mandate of this joint committee is to explore the tools of reform, why stop at analyzing the content of these reforms?

Notre fédération croit fermement que l'on ne peut dissocier l'outil des réformes du contenu de ces dernières. Si on avait à se pencher, par exemple, sur une modification de la Constitution actuelle en matière de compétence sur les pénitenciers, il n'est pas évident qu'il serait sage d'utiliser le même instrument de réforme que si l'on touchait à la réforme complète du partage des pouvoirs.

Comme nous l'avons annoncé en introduction, notre proposition touche un outil de réforme s'appliquant à la situation actuellement vécue au Canada: l'impasse du système fédéral.

Ces prochaines négociations devraient donc se tenir à l'intérieur d'une structure qui complète la formule actuelle. Nous savons qu'actuellement, la Constitution ne traite que de la phase de ratification des propositions. Il nous semble pourtant que la faiblesse des dernières négociations de Meech a été de ne pas impliquer la population au stade de l'élaboration de ces propositions.

En définitive, pour accomplir des réformes d'une grande ampleur comme celles se présentant actuellement au Canada, pour impliquer les principales forces politiques et sociales du pays au niveau de l'élaboration des réformes, pour agir directement et en conformité avec la Constitution actuelle, la Fédération des francophones hors Québec considère qu'une assemblée constituante doit être mise sur pied, en conformité avec les principes élaborés plus loin dans notre document.

L'idée de l'assemblée constituante n'est pas nouvelle. Vous en avez entendu parler ici. D'autres pays y ont eu recours dans leur histoire alors qu'ils faisaient face à d'importantes impasses.

Il ne revient pas à notre fédération d'élaborer tous les détails quant à la mise sur pied d'une assemblée constituante, mais nous voudrions cependant vous présenter certaines idées sur des points cruciaux de cette démarche.

• 1445

La Fédération des francophones hors Québec recommande qu'une assemblée constituante nationale soit mise sur pied à l'automne 1991, soit par le biais d'une conférence des premiers ministres, soit par le biais d'un projet de loi fédéral bénéficiant de l'assentiment de l'ensemble des provinces.

Le mandat de cette dernière serait d'étudier la réforme du fédéralisme canadien, dans le sens que nous avons déjà élaboré. Elle serait chargée de proposer les bases d'un nouveau fédéralisme canadien et, selon les principes adoptés, une formule permanente de modification de la Constitution pourrait alors être proposée. Celle-ci devrait reconnaître l'importance d'inclure les nouvelles forces politiques au processus de réforme tout en étant suffisamment souple pour permettre que certaines réformes précises puissent être apportées avec un degré moins étendu d'implication de la population.

L'assemblée constituante devrait déposer à la fin de ses travaux une proposition écrite. Nous ne croyons pas qu'elle ait à prolonger ses travaux au-delà de quelques mois.

Quant à sa composition, en décidant de la représentativité au coeur de l'assemblée constituante, nous croyons qu'il importe de tendre vers deux objectifs principaux: d'abord, assurer aux États membres de la

[Translation]

Our Federation firmly believes that we cannot dissociate the tools of reforms from their content. For example, if we had to consider amending the current Constitution with regard to jurisdiction over penitentiaries, it is not clear that it would be wise to use the same tool of reform that would be appropriate for a complete reform of the division of powers.

As we stated in our introduction, our proposal deals with a tool for reform that applies to the current situation in Canada: the deadlock of the federal system.

Future negotiations should be held within a structure that complements the current formula. As we are aware, the Constitution currently deals only with the ratification phase of the proposals. Yet, we feel that the weakness of the last Meech negotiations was that they did not involve the public at the stage of developing the proposals.

In order to achieve the wide-reaching reforms facing Canada today, to involve the nation's main political and social forces, to act directly and in accordance with the current Constitution, the Fédération des francophones hors Québec considers that a constituant assembly should be created in accordance with the principles set out below.

The idea of a constituant assembly is not new. Other countries have used this approach when they were facing serious deadlocks.

It is not the Federation's responsibility to go into all the details about setting up a constituant assembly. However, we do have a few comments on some crucial aspects of this procedure.

The Federation recommends that a constituant assembly be set up in the fall of 1991, either through a First Ministers' Conference, or through a federal bill agreed to by all the provinces.

The constituant assembly's mandate would be to study the reform of Canadian federalism, as we outlined earlier. Its job would be to put forward the fundamental points of a new Canadian federalism and, depending on the principles adopted, a permanent constitutional amending formula could then be proposed. The formula should recognize the importance of including new political forces in the reform process, while remaining flexible enough to allow for certain specific reforms with less public involvement.

The constituant assembly should table a written proposal at the end of its work. We do not think it need meet for more than a few months.

The composition of the constituant assembly must be representative. We think we should try to achieve two main objectives. First, to ensure that the member states participate fully in the proceedings that relate directly to their status and

fédération une pleine participation à ces travaux qui concernent directement leur statut et leurs pouvoirs et, dans un deuxième temps, impliquer suffisamment les nouvelles forces politiques qui sont partie intégrante du cadre constitutionnel et qui auront à vivre avec ce qui pourrait être ratifié.

Il serait fort souhaitable que les autochtones acceptent de participer à cet exercice. Pour reprendre les termes du professeur Russell dans son allocution devant ce Comité, il faudrait à tout le moins qu'une invitation formelle leur soit adressée.

Nous croyons qu'il devrait y avoir au total deux catégories de délégations:

- les délégations politiques: le palier fédéral, les dix provinces et les deux territoires auraient chacun une délégation composée de dix personnes. Six de ces délégués proviendraient du gouvernement au pouvoir et les quatre autres proviendraient du ou des partis de l'opposition.
- —les délégations d'acteurs constitutionnels: à l'intérieur de cette catégorie, on retrouverait environ six délégations représentant les autochtones et les groupes sociaux directement touchés par la Constitution du Canada. En ce qui touche ces derniers, nous pouvons identifier les groupes multiculturels, les groupes de femmes, les groupes travaillant dans le domaine de l'égalité, les handicapés et les communautés de langue officielle. Chacune de ces délégations bénéficierait de 15 délégués, ce qui donnerait au total 90 personnes.

En définitive, notre assemblée constituante serait constituée d'un total de 220 délégués; 60 p. 100 des membres de cette assemblée proviendraient de la catégorie politique et 40 p. 100, de la catégorie des acteurs constitutionnels.

La méthode de sélection de ces délégués devra être suffisamment souple pour tenir compte des différentes réalités en jeu. Dans le cas des délégations politiques, il reviendra évidemment à chaque parti de choisir les individus devant les représenter. La communauté autochtone devra agir en conformité avec les critères et les normes qu'elle aura elle-même définis.

Quant aux groupes sociaux concernés par notre proposition, ils sont, à notre connaissance, tous regroupés en fédérations nationales. Cela a pour effet de faciliter grandement la démarche de sélection des délégués. On pourrait penser, par exemple, qu'une invitation formelle serait adressée à ces regroupements nationaux pour qu'ils soumettent une liste de noms au secrétariat national de l'assemblée constituante.

En ce qui touche particulièrement les communautés linguistiques, nous croyons que la délégation devrait être constituée de dix francophones hors Québec et de cinq anglophones du Québec. Nous savons par contre qu'à l'intérieur de l'assemblée constituante, il y aura probablement plus de dix francophones hors Québec. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, par exemple, il serait étonnant de ne pas retrouver, dans la délégation politique, des députés acadiens. Mais la nature du système politique canadien nous oblige à conclure qu'il est essentiel qu'il y ait des personnes dont le seul chapeau est celui de légitime porte-parole d'une communauté linguistique.

### [Traduction]

powers, and, second, to involve enough new political forces that are an integral part of the constitutional framework and that will have to live with whatever is ratified.

It would be highly desirable that aboriginal groups agree to participate in the process. As Professor Russell said in his brief to the committee, they should at least be officially invited to take part.

We think there should be two categories of delegations:

- the political delegations: the federal level, the ten provinces and the two territories would each have a 10-person delegation. Six delegates would be from the party in power and the other four from the opposition party or parties;
- —the delegations of constitutional players: there would be about six delegations representing native and social groups directly affected by the Canadian Constitution. This would include multicultural groups, women's groups, equality rights' groups, the handicapped and the official language communities. Each delegation would have 15 delegates, for a total of 90 in all.

Our constituant assembly would be composed of 220 delegates: 60% of the members would be from the political category and 40% would be from the category of constitutional players.

The delegate selection procedure should be flexible enough to take into account the various realities involved. In the case of the political delegations, it would be up to each party to choose its representatives. The native community would establish and follow its own criteria and standards.

As far as we know, all the social groups mentioned in our proposal are represented by national federations. This makes it much easier to select delegates. For example, the national groups could be asked to submit a list of names to the national secretariat of the constituant assembly.

We think the delegation of minority linguistic minorities should be made up of ten francophones from outside Quebec and five anglophones from within Quebec. We know, on the other hand, that there will probably be more than ten francophones from outside Quebec. In the case of New-Brunswick, for example, it would be surprising if there were no Acadians in the political delegation. However, the Canadian political system is such that we must conclude that there must be delegates whose only role is that of legitimate spokesperson for a linguistic community.

Ce raisonnement concernant les communautés linguistiques vaut tout aussi bien, selon nous, pour les groupes de femmes en particulier.

• 1450

Quatre fondements nous semblent principalement justifier la création de cette assemblée constituante.

Premièrement, le processus est innovateur en ce qu'il n'a pas vraiment été utilisé jusqu'ici de la façon dont nous le proposons. Pourtant, l'une de ses forces majeures est de pouvoir cadrer à l'intérieur de la Constitution actuelle.

Deuxièmement, l'implication des partis politiques au pays et des nouvelles forces sociales touchées directement par la Constitution ne se fait plus au dernier stade des négociations, qui est la ratification des ententes, mais plutôt au stade de la définition de leur contenu.

Troisièmement, les divers parlements au pays détiennent toujours le pouvoir de ratifier ou non les ententes intervenues à l'intérieur de l'assemblée constituante. Les chambres démocratiques demeurent donc la référence ultime du processus de négociations.

Quatrièmement, cette démarche tient compte du cas particulier du Québec. Le gouvernement de cette province a signifié son intention de ne pas participer à une nouvelle conférence des premiers ministres. Pour l'élaboration de réformes dans un régime comme celui du Canada, il n'existe que fort peu de processus à l'exclusion de la conférence des premiers ministres et de l'assemblée constituante. Comme le Québec a rejeté le premier, nous croyons qu'il doit étudier fortement l'option que nous proposons ici.

On a parlé du référendum. Celui-ci, bien que n'ayant aucune portée juridique, est une notion avec laquelle la population canadienne est relativement familière. Utilisé deux fois sur la scène nationale et une fois au Québec, en 1980, cet exercice s'est avéré difficile et déchirant.

Les réformes qui attendent l'ensemble de la nation seront complexes et de grande ampleur. Les répercussions de la réussite ou de l'échec de ces négociations seront aussi considérables. Comment pourrait-on prétendre être en mesure d'informer suffisamment toute la population canadienne sur les enjeux avant que celle-ci ne se rende aux urnes? L'épisode de Meech parle de lui-même sur cette question. Cela a été à la une des journaux durant trois années. Pourtant, au bout de tout ce temps, les sondages indiquaient clairement que les deux tiers des Canadiens et des Canadiennes ne connaissaient que peu de chose, sinon rien du tout, sur le contenu de l'Accord du lac Meech.

Bref, avec une absence totale de flexibilité, le référendum emprisonne les différents acteurs politiques et la population en général dans un débat où la recherche du consensus cède la place à des plaidoiries souvent biaisées et à des solutions imposées par coup de force où les plus nombreux l'emportent en dernier ressort.

En terminant, monsieur le président, l'assemblée constituante est, nous le croyons, un exercice exceptionnel qui, dans l'histoire des démocraties, a été employé en des temps exceptionnels.

[Translation]

We feel this logic applies to women's groups as well.

There are four main reasons we feel justify the creation of a constituant assembly.

First, the process is innovative in that it has never really been used in the form we suggest. Nevertheless, one of its major strengths is that it fits within the present constitutional framework.

Second, all political parties and the new social players directly affected by the Constitution would no longer be involved merely at the final stage of the negotiations, namely ratification, but rather at the stage of defining the content of the agreements.

Third, Parliament and the legislatures would still have the power to ratify or not the agreements reached by the constituant assembly. The democratically elected chambers therefore remain the final stage in the negotiating process.

Fourth, the procedure takes Quebec's unique situation into account. The government of Quebec has said it does not intend to participate in another First Ministers' Conference. With the exception of the FMC and the constituant assembly, there are very few procedures for constitutional reform in a system such as ours. Since Quebec has rejected the First Ministers' Conference, we think it should take a close look at the option we are proposing.

The question of referendum has come up. Although the referendum has no legal weight, it is a concept that is relatively familiar to Canadians. There have been two national referendums, and one in Quebec, in 1980. They have all been difficult and divisive.

The reforms expected by the nation as a whole are complex and wide-reaching. The impact of the success or failure of the negotiations is also considerable. How can we claim to properly inform Canadians about the issues before the vote? The Meech Lake episode speaks for itself in this regard. Although the Meech Lake accord was in the headlines for three years, the polls clearly showed that two-thirds of Canadians knew little or nothing about the proposal.

In short, given its complete inflexibility, the referendum locks the various political players and the people generally into a debate in which attempts to find a consensus give way to arguments that are often biased and solutions imposed by force in a situation where the group with the largest numbers wins out in the end.

In conclusion, Mr. Chairman, we see this constituant assembly as an exceptional procedure, which, throughout history, has been used at exceptional times.

Évidemment, l'assemblée constituante n'est pas une niche à miracles. Elle a ses forces et ses faiblesses. Aussi, la structure même de l'assemblée pourra varier selon les objectifs poursuivis. Nous ne prétendons pas que la mécanique que nous avons proposée ici est imperfectible, bien au contraire. Cependant, nous croyons que l'objectif principal recherché par la mise sur pied de l'assemblée constituante doit être respecté: un processus efficace et démocratique où l'on implique suffisamment les principales forces politiques du pays.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Matte. Est-ce que ceux qui vous accompagnent doivent ajouter quelque chose à ce stade-ci?

M. Matte: Il nous fera plaisir de répondre à vos questions s'il y en a, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Il y aura sûrement beaucoup de questions.

Je vous remercie pour votre exposé. Vous avez consacré votre exposé à un sujet qui, depuis quatre ou cinq jours, semble retenir une très grande attention au Canada, dans les médias et en général. Comme vous le savez, c'est un sujet qui fait partie de notre mandat, en ce sens que nous devons nous interroger sur la participation du public au processus d'amendement. Nous avons déjà un processus d'amendement qui est enchâssé dans l'Acte de 1982, comme vous le savez. Les opinions varient: certains disent que c'est très bien et d'autres ont des plaintes ou des critiques. Deuxièmement, on doit aussi s'interroger sur la formule d'amendement elle-même et, enfin, sur le référendum et l'assemblée constituante.

• 1455

L'assemblée constituante est donc un sujet qui est à l'étude pour nous. C'est une hypothèse de travail et, selon ce que les autorités politiques décideront, cela pourra être un moyen exceptionnel de dénouer une impasse, si impasse il y a à ce moment-là.

C'est dans cette perspective-là qu'on va procéder maintenant à la période des questions. Il y a déjà eu des assemblées constituantes dans l'histoire du Canada, en 1864, aux États-Unis, en France et ailleurs, mais il y a eu aussi, pendant des siècles, des amendements à la Constitution qui ont été apportés de façon tout à fait légale, normale, etc.

M. Blackburn (Jonquière): Monsieur le président, je vous avoue que je ne suis pas de très bonne humeur, puisque je viens d'apprendre que, semble-t-il, le Québec ne voudrait pas participer à une assemblée si jamais nous mettions sur pied une telle assemblée. M. Rémillard a fait ce commentaire. Je trouve cela un peu particulier. Des gens essaient par tous les moyens de trouver une façon pour que le Québec puisse rester dans le Canada, pour que le Québec puisse s'épanouir, pour que le Québec ait davantage de pouvoirs, pour qu'on puisse accorder au Québec certains aspects en raison de sa société distincte, et, de l'autre côté, on semble être intransigeant et on se braque à chaque nouvelle proposition. Cela devient un peu décourageant, et on se demande où on s'en va. Tout de même, je vais essayer de garder mon calme à travers cela et de continuer de penser aux intérêts supérieurs qu'on défend.

[Traduction]

Of course, the constituant assembly is not a miraculous solution. It has its strengths and its weaknesses. The very structure of the assembly may vary depending on its objectives. We certainly do not claim that the procedure we have suggested cannot be improved. However, we do think we must respect the main objective of the constituant assembly, that is, an effective, democratic process with adequate participation by the country's main political forces.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Matte. Do the people with you have anything to add at this point?

Mr. Matte: We will be pleased to answer any questions members may have, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I am sure there will be a lot of questions.

Thank you very much for your brief. It covers a subject which, in the last four or five days, seems to be attracting a great deal of attention in Canada, both in the media and otherwise. As you know, our mandate includes this subject. In it we have to look at public participation in the amending process. There is already an amending process enshrined in the 1982 Act, as you also know. There is a variety of opinions: some say the current amending procedure in fine, and others have complaints and criticisms about it. Second, we also have to look at the amending formula itself, and at the referendum and constituant assembly.

So we are studying the concept of a constituant assembly. It is a working hypothesis, and depending on the decision of our political authorities, it could be an exceptionnal procedure used to break the logjam, if there is a logjam at that time.

With this in mind, we will move now to the question period. There have been constituant assemblies in Canada in the past, in 1864. There have also been constituant assemblies in United States, France and elsewhere, but for centuries, amendments have also been made to the Constitution through completely legal and usual channels.

Mr. Blackburn (Jonquière): I must say, Mr. Chairman that I am not in a very good mood, because I have just learned that apparently Quebec would not take part in a constituant assembly if we were to opt for this solution. M. Rémillard has made a comment to this effect. I find that rather strange. People are trying to use every possible means to find a way so that Quebec can remain within Canada, so that Quebec can develop, so that Quebec can obtain more powers, so that Quebec can be given certain jurisdictions because it is a distinct society. Yet, on the other hand, Quebec seems to be intransigent and bulks at each new proposal. It gets a little discouraging, and we have to wonder where we are headed in all this. Nevertheless, I will try to stay calm and continue to think about the greater good we are defending.

Si le Québec refuse de participer à une assemblée constituante, que fait-on? Est-ce qu'on laisse des trous vides autour de la table? Est-ce qu'on doit nommer plus de députés du Québec au fédéral à l'assemblée constituante pour prendre la place des députés provinciaux? Je ne comprends pas le Québec. Je ne peux pas comprendre qu'on veuille parler de réforme du Sénat et de choses qui touchent directement le Québec et qu'on laisse les autres formuler des commentaires à sa place. On y reviendra. Qu'est-ce qu'on fait si le Québec refuse de participer? Êtes-vous d'avis qu'on doit laisser les chaises libres ou qu'on doit nommer plus de députés du Québec au fédéral pour remplacer ceux qui ne veulent pas participer?

M. Matte: Monsieur le président, nous croyons que les places devraient être laissées libres. Il faut que les gens qui sont autour de la table puissent être perçus comme représentant les intérêts des gouvernements ou des acteurs des groupes particuliers.

Le Québec a fait déjà beaucoup de travail en termes de propositions constitutionnelles. Dernièrement, il y a eu la Commission Bélanger-Campeau et le rapport Allaire. Le gouvernement libéral va sans doute aussi faire certaines propositions, si ses propositions diffèrent de celles du rapport Allaire et de ce que le parti libéral a adopté. Je pense qu'on a déjà là des propositions qui pourraient être considérées par une assemblée constituante même s'il n'y avait pas de délégation du Québec.

Ce qui est important, c'est que le reste du Canada, qui, lui, veut se parler et trouver non seulement des solutions à ses problèmes de régions et de communautés, mais également un moyen d'action pour maintenir le Québec à l'intérieur de la fédération canadienne, puisse en discuter. On ne devrait pas être l'otage de la participation ou de la non-participation du Québec. Nous suggérons que les places soient laissées libres. Si, au cours du processus, à un moment donné, le Québec se sentait suffisamment confortable pour discuter de ce qui est à l'ordre du jour, eh bien, il viendra s'asseoir. Si cela ne se produit pas, lorsque cette assemblée constituante aura une proposition, elle sera faite à l'Assemblée nationale du Québec comme elle sera faite aux autres assemblées législatives du pays.

• 1500

M. Blackburn: Mais si on parle de réforme du Sénat, par exemple, et qu'il n'y a personne du Québec pour défendre les intérêts de la province...

M. Matte: Les députés fédéraux du Québec vont défendre certains points de vue. On n'aura pas le point de vue du gouvernement du Québec. Cela ne veut pas dire qu'on n'aura pas des points de vue de personnes venant du Québec. Il y a des députés du Québec qui sont ici présents et qui, je suis persuadé, feraient partie de la délégation du gouvernement canadien à cette assemblée constituante.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Sans oublier les sénateurs.

M. Matte: Sans oublier les sénateurs, évidemment, monsieur le sénateur.

M. Blackburn: Donc, nous allons assumer la responsabilité du gouvernement du Québec autour de la table.

[Translation]

What should we do if Quebec refuses to take part in a constituant assembly? Would we leave empty seats around the table? Should we appoint more federal MPs from Quebec to the constituant assembly to replace the provincial MNAs? I do not understand Quebec. It says it wants to talk about Senate reform and issues with a direct impact on Quebec, and yet it allows others to put forward opinions on its behalf. We will come back to this issue later on. What could we do if Quebec refuses to take part? Do you think that we should leave the seats empty, or should we appoint more federal MPs from Quebec to replace those who refuse to participate in the constituant assembly process?

Mr. Matte: Our view, Mr. Chairman, is that the seats should be left empty. Those at the table must be seen as representing the interests of various governments or special interest groups.

Quebec has already a gread deal of work on its constitutional proposals. Recently, there was the report of the Bélanger-Campeau Commission and the Allaire report. The Liberal government will doubtless be making some proposals as well, if it has a view different from that expressed in the Allaire report, and that adopted by the Liberal Party. I think we already have a number of proposals that a constitutant assembly could examine, even if there were no Quebec delegation.

The important point is that the rest of Canada get together to talk and try to find not only solutions to the problems of its regions and communities, but also a way of keeping Quebec within the Canadian Confederation. We should not be hostages to Quebec's decision to participate or not to participate. We would suggest that its seats be left empty. If, during the process, Quebec were to feel comfortable to come and talk about whatever item was on the agenda, it would simply come and take its seat. If this did not happen, whatever proposal the constituent assembly comes up with would be submitted to the National Assembly of Quebec, as it will to the other legislatures of the country.

Mr. Blackburn: But if Senate reform is being discussed, and if there is no one from Quebec to defend the province's interest. . .

Mr. Matte: The federal MPs from Quebec would defend certain viewpoints. We would not have the opinion of the Quebec government. That does not mean that we would not have the views of people from Quebec. There are MPs from Quebec present here who, I am sure, would be part of the Canadian government's delegation to the constituent assembly.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Not to mention the senators.

Mr. Matte: Not to mention the senators, of course, Senator Beaudoin.

Mr. Blackburn: So we would be assuming the Quebec government's responsibility at the table.

M. Matte: Vous allez assumer la responsabilité qui vous incombe, c'est-à-dire de vous assurer qu'en l'absence du gouvernement québécois, il y ait au moins une voix québécoise qui soit là. Est-ce que les gens la reconnaîtront comme étant la plus légitime? Ce sera à l'Assemblée nationale de décider. En fin d'analyse, s'il y a une proposition qui sort, c'est l'Assemblée nationale qui prendra une décision pour le Québec, comme les autres assemblées le feront ailleurs.

M. Blackburn: C'est le monde à l'envers. Prenons la Commission Bélanger-Campeau. M. Bourassa signe le rapport et dit en même temps: Je ne suis pas lié par cela; si je décide de ne pas faire le référendum en 1992 ou de modifier mon approche, je peux le faire. Mais il signe le rapport. Une assemblée constituante, ce n'est pas engageant. Cela n'aura pas force de loi. C'est consultatif. On présentera un rapport au gouvernement et il y aura par la suite une nouvelle conférence constitutionnelle. Expliquez-moi la logique de leur affaire.

M. Matte: Je n'ai pas vu les commentaires de M. Rémillard, mais il pourrait quand même y avoir une certaine délégation du Québec qui ne lierait pas le gouvernement du Québec aux décisions. Le gouvernement du Québec craint peut-être d'avoir automatiquement les mains liées par les ententes qui se concluraient à une assemblée constituante. S'il veut se garder les mains libres, il aura le choix de ne nommer personne ou de nommer des gens qui ne le lient pas.

Ce n'est pas la Fédération des francophones hors Québec qui va défendre la position de M. Rémillard et du gouvernement du Québec. Ils sont assez grands pour se défendre seuls.

M. Blackburn: Je le sais, et c'est ce qui me choque. Ils ont le rapport Allaire et le rapport Bélanger-Campeau, mais quand il s'agit de l'assemblée constituante, qui les concerne directement, ils semblent ne pas vouloir y participer. On est rendu loin dans le processus, on approche de la fin et, encore une fois, ils semblent ne pas vouloir y participer. Il manque une certaine logique dans leur affaire. Il y a quelque chose qui ne va pas.

À un moment donné, on est du même côté de la table qu'eux, on essaie de les aider et, chaque fois, on sent toujours une espèce de machination qui ne veut pas bouger dans la bonne orientation.

M. Aurèle Thériault (directeur général de la Fédération des francophones hors Québec): Il est souhaitable qu'il y ait des représentants de l'Assemblée nationale, comme il est souhaitable qu'il y ait des représentants de toutes les assemblées législatives des autres provinces si on veut trouver une solution aux problèmes du Québec dans la fédération canadienne et à d'autres problèmes qui existent. Le problème de la Confédération canadienne n'est pas un problème exclusivement québécois, mais il y a des aménagements à faire pour que le Québec soit plus à l'aise.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je voudrais intervenir ici parce qu'on est dans l'histoire hypothétique. On n'est pas encore rendu là. Nous avons à nous prononcer, inter alia, sur l'assemblée constituante. Vous nous présentez

[Traduction]

Mr. Matte: You would assume your rightful responsibility, namely, to ensure that since the Quebec government was not participating, there would be at least some representation from Quebec. Would people see this as the most legitimate representation for Quebec? That would be up to the National Assembly to decide. In the end, if the constituent assembly comes up with a proposal, the National Assembly would decide for Quebec, just as other legislatures elsewhere would.

Mr. Blackburn: The world is upside down. Let us take the Bélanger-Campeau Commission. Mr. Bourassa signed the report and at the same time said that he was not bound by it, that if he decided not to hold a referendum in 1992 or to change his approach, he could do so. Yet he signed the report. A constituent assembly does not have legal force, it is not binding. It is a consultative body. It would present a report to the government, and then there would be another constitutional conference. Please explain the logic behind Quebec's reasoning.

Mr. Matte: I have not seen what Mr. Rémillard said, but there could be a delegation from Quebec that would not be binding on the Quebec government. The Quebec government may fear that its hands would be tied because of the agreements reached by a constituent assembly. If Quebec wants to keep a free hand, it could choose not to send any delegates or to send delegates who would not be bound by the assembly's decisions.

Our Federation is not about to defend the position taken by Mr. Rémillard and the Quebec government. They are big enough to defend themselves.

Mr. Blackburn: I know, and that is why I am outraged. They have the Allaire report and the Bélanger-Campeau report, but apparently they would refuse to take part in a constituent assembly, a body that would study issues of direct concern to Quebec. We have come quite far in our work, the end is in sight, and here again Quebec seems to be refusing to participate. There is a lack of logic in its approach. There is something wrong with it.

There are times when we are on the same side as them, when we try to help them, and everytime, we feel there is something at work that prevents any movement in the right direction.

Mr. Aurèle Thériault (Director General, Fédération des francophones hors Québec): It would be desirable that there be representatives from the National Assembly, just as from all the other provincial legislatures, if we want to find a solution to the problem of Quebec in the Canadian federation and to our other problems. The problem facing Canada does not relate solely to Quebec, but there are things that could be done that would make Quebec feel more comfortable.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I would like to intervene at this point, because we are talking about hypotheses. We have not yet reached that point. One of the things our committee has to make a decision on is the

un mémoire. C'est un des mémoires les plus précis qu'on aît reçus à ce jour sur la composition de l'assemblée constituante. À un moment donné, il arrive une déclaration d'un ministre très important du Québec sur l'assemblée constituante. Mais il faut faire la part des choses. L'assemblée constituante, si j'ai bien compris votre mémoire, c'est un moyen ad hoc de résoudre une difficulté temporaire et pour résoudre une impasse constitutionnelle. Ce serait un moyen évidemment exceptionnel. Le mot vient de vous, monsieur Matte. C'est très clair.

• 1505

Je me dis qu'on n'en est pas là, mais pas du tout, pour le moment. Même si, à un moment donné, les autorités politiques décidaient de tenir une assemblée constituante, cela ne prendrait pas la place du mécanisme normal, juridique et constitutionnel d'amendement. Ce serait un moyen de résoudre une impasse, une impasse qui serait temporaire, espérons-le.

Monsieur Blackburn, je pense qu'on ne peut pas aller plus loin cet après-midi. Déjà, on est très en avant de notre temps. Je comprends votre réaction, mais je pense qu'on ne pourra pas aller plus loin cet après-midi comme Comité mixte parlementaire. Toutefois, on va continuer la discussion.

M. Blackburn: Cela résume mes commentaires. Nos témoins ont peut-être d'autres choses à ajouter là-dessus.

M. Matte: Nous avons fait notre présentation. Je pense qu'elle se tient, peu importe le contexte politique ou les sensibilités politiques du temps, dans certains gouvernements, vis-à-vis de ce qu'est pour eux une assemblée constituante. On peut se prononcer contre un concept qui n'a même pas encore été établi par votre Comité? M. Rémillard n'a peut-être pas vu notre proposition. Peut-être en serait-il enchanté. Vous pourrez l'appeler pour vérifier.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Avant que l'assemblée constituante ne soit vraiment composée, il peut s'écouler quelques jours.

M. Matte: Oui, le temps que les idées changent.

M. Ouellet (Papineau—Saint-Michel): Monsieur le président, je veux prendre en très bonne part la proposition de la Fédération des francophones hors Québec. Je pense que leur suggestion doit être prise pour ce qu'elle est, c'est-à-dire une démarche en vue d'aider à la solution de l'impasse constitutionnelle. C'est une suggestion parmi d'autres. Vous avez eu raison d'intervenir parce que nous sommes en ce moment dans la pure spéculation. Je sais que certains premiers ministres provinciaux ont leur propre concept: l'un parle de 80 personnes; l'autre parle d'une centaine de personnes; vous, vous nous arrivez avec une proposition qui regroupe environ 220 personnes.

On se rend compte que, dans la mesure où chacun voudra essayer de créer une assemblée constituante le moindrement représentative, on pourra avoir pas mal de monde autour de la table. Il est possible qu'on ait tellement [Translation]

constituent assembly. You submitted a brief that is one of the most specific we have received so far on the composition of the constituent assembly. At one point a very important minister from Quebec makes a statement about the constituent assembly. But we have to put things in context. If I understood your brief correctly, you see the constituent assembly as an ad hoc way of solving a temporary problem and getting out of the constitutional deadlock. It would obviously be an exceptional procedure. That is the word you used, Mr. Matte. That is very clear.

My point is that we are nowhere near that stage for the time being. Even if the political authorities were to decide to hold a constituent assembly, it would not replace the normal, legal and constitutional method of amending the Constitution. It would be a way of breaking a deadlock, hopefully, a temporary deadlock.

Mr. Blackburn, I do not think we can go any farther along these lines this afternoon. We are already getting quite far ahead of ourselves. I understand your reaction, but I do not think we can go any farther this afternoon as a joint committee of Parliament. Nevertheless, we will continue our discussion.

Mr. Blackburn: That summarizes my comments. Our witnesses would perhaps like to add something.

Mr. Matte: We have made our presentation. I think it stands, regardless of the political context or sensitivities of some governments about a constituent assembly. There is nothing to stop people from taking a stand against the idea, but can they take a stand against an idea that has not yet been advocated by your committee? Mr. Rémillard may not have seen our proposal. Maybe he would be delighted by it. You could call him to find out.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): It can be some time before the constituent assembly is actually set up.

Mr. Matte: Yes, enough time for people to change their minds.

Mr. Ouellet (Papineau—Saint-Michel): Mr. Chairman, I would like to give a sympathetic hearing to the proposal put forward by the Fédération des francophones hors Québec. I think their suggestion should be taken for what it is—namely, a procedure designed to help solve the constitutional deadlock. It is one of a number of suggestions. You were right to intervene, because we were getting into pure speculation. I know that some provincial premiers have their own concept of a constituent assembly. One talks about 80 representatives, while another talks about 100. Your proposal would involve about 220 delegates.

In our efforts to make the constituent assembly somewhat representative, we see that we could end up with rather a lot of people around the table. There could be so many delegates, that the assembly would not be able to hear

de monde autour de la table qu'on n'aura plus aucun témoin. Votre proposition est d'essayer d'amener tous ceux qui ont des intérêts à se regrouper pour trouver la solution. Je ne veux pas discréditer votre proposition. Je crois qu'elle a été faite de très bonne foi et dans un but constructif pour essayer de dénouer l'impasse.

J'ose espérer, monsieur le président, que ce n'est pas Radio-Canada français ou anglais, qui va décider des conclusions de notre rapport comme on a tenté de le faire hier soir. Ils sont venus passer quelques minutes ici. Ils ont interviewé quelques personnes qui disaient ce qu'ils voulaient entendre et ils ont conclu, un mois et demi ou deux mois avant la publication de notre rapport, que ce Comité-ci recommanderait la création d'une assemblée constituante. Je dis à ce monsieur et à cette demoiselle qui représentaient Radio-Canada français et Radio-Canada anglais qu'ils peuvent repasser. Leurs devoirs ne sont pas finis. Notre Comité n'a pas terminé son travail. Nous avons encore beaucoup de gens à entendre. Le moment venu, nous tirerons les conclusions et nous les inviterons à venir écouter nos conclusions, et non à venir nous dire, un mois et demi avant le temps, ce que l'on a décidé de faire, comme ils ont tenté de le faire hier soir.

L'assemblée constituante, telle que vous la proposez, présente un certain nombre de problèmes. J'aimerais que vous essayiez de m'expliquer davantage quel serait le rôle de cette assemblée constituante.

#### • 1510

On cherche à répondre à certaines aspirations légitimes des Québécois qui veulent des changements profonds à notre Constitution canadienne et, par la même occasion, à répondre à certaines aspirations profondes et légitimes d'autres Canadiens. Vous avez parfaitement raison de dire que vous espérez que les autochtones seront partie prenante dans cette prochaine opération. Je crois que le gouvernement actuel a fait une grave erreur en ne les impliquant pas davantage dans la démarche finale, lors de cette semaine de longs palabres qui ont eu lieu ici, à Ottawa, où on a tenté de sauver in extremis l'Accord du lac Meech. Il ne faudrait pas répéter l'erreur de ne pas impliquer davantage les représentants des Premières nations.

Vous suggérez la création de ce groupe. Que ferait-il exactement? Vous avez dit que cela devrait se faire rapidement. Quel serait le mandat de cette assemblée, et quelles devraient être, à votre avis, les conclusions que devrait tirer cette assemblée pour dénouer l'impasse?

M. Matte: Dans un premier temps, je voudrais revenir à une affirmation que vous avez faite et qui, je crois, ne correspond pas à ce que nous avons proposé. L'assemblée constituante n'est pas une assemblée qui entend des témoins. Ce n'est pas une commission parlementaire élargie. C'est une assemblée de gens qui se rencontrent pour étudier des propositions et établir des consensus compte tenu de ce qui a déjà été entendu par d'autres commissions parlementaires. On n'en a pas besoin d'une de plus. Il y en a eu bien assez. Beaucoup de propositions ont été faites. Il ne faut pas penser qu'il n'y aurait plus de témoins. Ce n'est pas important. Les témoins, il n'y en aura pas.

# [Traduction]

from any witnesses. Your proposal is to try to bring common interest groups together to try to find a solution. I do not want to discredit your proposal. I think it was made in good faith and in a constructive attempt to break the dead lock.

I trust, Mr. Chairman, that neither CBC or Radio-Canada will try to guess at the conclusions of our report, as they tried to do last evening. Some journalists came in and spent a few minutes here. They interviewed a few people who said what they wanted to hear and they concluded, one and a half or two months before we publish our report, that our committee would recommend that a constituent assembly be created. I would like to tell the gentleman from Radio-Canada and the lady from CBC that they should come back. They have not finished their homework. Our committee has not finished its proceedings. We still have many people to hear from. At the appropriate time, we will draw our conclusions and we will invite them to come and listen to them, and not to tell us, a month and a half ahead of time, what we have decided to do, as they tried to yesterday evening.

There are a number of problems with the constituent assembly model you have proposed. Could you please try to give me more explanation about the role your constituent assembly would play.

We are trying to respond to certain legitimate aspirations of Quebekers, who want profound changes made in our Constitution. At the same time, we are trying to respond to the profound and legitimate aspirations of other Canadians. You are quite right to say you hope that the native groups will be involved in this procedure. I think the present government made a serious mistake in not involving them more in the final stage of the process, during the endless week of talks here in Ottawa, when they were making a last-ditch effort to save the Meech Lake Accord. We should not repeat the mistake of not giving the First Nations a greater role.

You have suggested that a constituent assembly be set up. What exactly would it do? You said that we should proceed quickly. What would be the mandate of the assembly, and what conclusions do you think the assembly should draw to break the deadlock?

Mr. Matte: First of all, I would like to go back to something you said that is not in keeping with our proposal. The constituent assembly would not hear from witnesses. It is not an expanded parliamentary committee. It would be an assembly of individuals who get together to study proposals and reach consensus on the basis of submissions to other parliamentary commissions. We do not need another such body. There have been quite enough. Many proposals have been advanced. So it is important to understand that the constituent assembly would not hear from any witnesses.

M. Quellet: Vous ne voulez pas de témoins. Vous voulez un groupe qui va prendre la décision à la place des élus du Parlement canadien.

M. Matte; Non. La démarche au niveau des témoins a déjà été faite. Ce n'est pas un groupe qui entend des témoins. C'est un groupe délibératif. Ce sont des gens qui représentent. Ce sont des délégations politiques et des acteurs constitutionnels qui, ensemble, tentent d'établir des consensus et de trouver des solutions aux différents problèmes auxquels la nation fait face présentement.

Nous avons élaboré une dizaine de ces principes-là. Nous avons parlé des autochtones, de la place des femmes, des garanties pour les femmes, des minorités linguistiques, de la place du Québec, de la réforme du Sénat, etc. Ils doivent examiner des propositions au sein de cette assemblée constituante et délibérer pour qu'à la fin, ils puissent déposer des propositions qui, elles, feront l'objet de débats dans les assemblées nationales législatives et au Parlement canadien. Là, les députés et, dans le cas du Parlement canadien, les sénateurs et les sénatrices auront à approuver une proposition ou quelques éléments de ces propositions pour que cela devienne légal, selon le système que nous avons en place présentement.

Il s'agirait peut-être d'enlever un peu de cet élément politique fermé que nous avons vu à la Conférence des premiers ministres et de mettre les choses entre les mains d'une assemblée qui va étudier des propositions et chercher des consensus. Le mandat de cette assemblée serait d'établir des consensus sur l'ensemble des propositions et des difficultés auxquelles la nation fait face.

M. Ouellet: Monsieur le président, j'apprécie cette précision. Je dois dire à M. Matte que je sors d'une expérience semblable à celle qu'il suggère, mais à un niveau un peu plus restreint. Cette expérience, à mon avis, a été excessivement difficile et peu productive.

Je n'aimerais pas que l'on revive les expériences de la Commission Bélanger-Campeau au niveau canadien. Vous suggérez de regrouper un nombre de personnes qui vont essayer de dégager un consensus pour trouver une solution à l'impasse constitutionnelle. Je respecte votre suggestion, mais je vous livre une expérience que je viens de vivre au sein de la Commission Bélanger-Campeau, où on a justement élargi la commission parlementaire. Il y avait, comme vous le suggérez, des représentants des différentes formations politiques. On a invité des représentants d'organismes importants dans la province de Québec qui semblaient représentatifs.

• 1515

Nous étions 36 personnes. Je dois vous dire qu'il a été extrêmement difficile de trouver un consensus avec 36 personnes. Cela a été tellement difficile que la Commission, qui devait tirer des conclusions et faire des propositions précises, a finalement jugé qu'il était plus important de faire consensus que de faire des suggestions.

À la fin, on a eu un consensus très large, très important, mais qui concluait que l'avenir politique et constitutionnel du Québec était soit la souveraineté, soit le fédéralisme renouvelé. Au bout de six mois, on n'était pas beaucoup plus avancés. On savait cela avant de commencer.

[Translation]

Mr. Ouellet: So you do not want any witnesses. You want a group that would make a decision for the elected representatives of the Parliament of Canada.

Mr. Matte: No. Witnesses have already been heard from. The constituent assembly would not receive witnesses. It would be a deliberative body. It would be made up of people who represent political delegations or constitutional players. Together, they would try to reach consensus and find solutions to the various problems facing the country at the moment.

We have set out about 10 principles. We talked about the role of natives people, about guaranties for women, for linguistic minorities, Quebec's role, senate reform and so on. Delegates to the constituent assembly would study the suggestions and eventually come up with proposals that would be debated in Parliament and the legislatures. In the case of Parliament, the members of Parliament and the senators would have to approve a proposal or certain parts of a proposal for it to become legal, as provided for in our system.

The idea would be to get away from the closed political environment we saw with the First Ministers Conference and turn things over to an assembly whose job it would be to study proposals and seek consensus. The mandate of the assembly would be to reach consensus on all the proposals and problems facing the country.

Mr. Ouellet: I appreciate this clarification, Mr. Chairman. I would like to tell Mr. Matte that I have just gone through an experience similar to the constituent assembly he is suggesting, but on a smaller scale. In my opinion, the process was extremely difficult and quite unproductive.

I would not want us to repeat the Bélanger-Campeau Commission model at the Canadian level. You are suggesting that we bring together a number of individuals to try to reach a consensus to get us out of the constitutional deadlock. I respect your suggestion, but I have just been a member of the Bélanger-Campeau Commission, which was in fact a parliamentary committee with broader representation. As you suggest, that commission was made up of representatives from various political groups. We invited representatives from major organizations in the province of Quebec that appeared to be representative.

There were 36 of us. I must tell you that it was extremely difficult to achieve a consensus with 36 people. I was so difficult that the commission, which was supposed to make conclusions and report very specific proposals, finally decided that it was more important to achieve a consensus than to make suggestions.

Finally, we did achieve a very broad and significant consensus, which concluded that Quebec's political and constitutional future was either sovereignty or renewed federalism. At the end of six months, we were no further ahead. We knew this before beginning.

Je sais que la Fédération des francophones hors Québec ne veut pas nous proposer une galère qui va nous mener nulle part. Je pense que votre suggestion est vraiment de tenter d'amener les gens à s'entendre, à se comprendre, à mieux cerner le problème et peut-être à trouver un consensus. Mais je vais vous avouer franchement qu'à 220 personnes, le consensus sera joliment difficile à atteindre. Je crains beaucoup que l'on perde un temps énorme, un temps précieux au moyen d'un exercice semblable et que, finalement, si on obtient un consensus, cela ne sera pas vraiment sur des solutions, mais sur le problème.

M. Thériault: On essaie d'éviter une autre Commission Bélanger-Campeau. D'ailleurs, on dit que l'assemblée constituante ne doit pas être une commission parlementaire élargie. Elle ne doit pas, non plus, être composée uniquement de gens nommés par la Chambre des communes et les assemblées législatives.

Il faut donner aux gens l'impression qu'ils déterminent eux-mêmes les personnes qui y participent. Ils doivent avoir confiance en ces personnes pour différentes raisons.

M. Ouellet: Mais il s'agit de plus qu'une impression. Qui va les nommer?

M. Thériault: Le gouvernement canadien va nommer les dix représentants de la Chambre des communes, les assemblées législatives vont nommer leurs dix représentants. . .

M. Ouellet: Les partis politiques vont nommer leurs représentants, comme les partis politiques nommaient leurs représentants à Commission Bélanger-Campeau.

M. Thériault: Oui, mais la grande différence, c'est que les partis politiques viennent de dix différents territoires. Il n'y a pas qu'un seul parti politique. Les libéraux du Nouveau–Brunswick ne seront peut–être pas d'accord avec les libéraux de l'Ontario ou de Terre–Neuve, par exemple. Je pense que c'est très important.

Deuxièmement, on essaie de bâtir ici des consensus. C'est vraiment la clé. Si on n'est pas capable de bâtir des consensus au Canada avec 220 personnes qui ont vraiment intérêt à trouver des solutions pour l'avenir du pays, on est très mal foutu comme pays. Le problème dans le débat actuel, c'est qu'on n'a pas développé un minimum de consensus à l'intérieur du pays en vue de faire des modifications avec lesquelles la plupart des gens seront capables de bien vivre.

Je pense qu'il n'est pas impossible de demander à 220 personnes de travailler pendant deux, trois ou six mois. Il y a beaucoup de travail qui a déjà été fait. Il y a des éléments de solution qui sont déjà sur la table. C'est une question d'orchestrer beaucoup de ces éléments de solution dans une proposition qui nous sortira de l'impasse actuelle.

Il est très important de noter que l'assemblée constituante ne prend pas la place des élus ou des gouvernements. Cela ne modifie pas la responsabilité constitutionnelle des élus. C'est un outil additionnel pour permettre ensuite aux différents ordres de gouvernement de vendre plus facilement ce consensus à la population canadienne. C'est un outil qui ne devrait pas être négligé à ce stade-ci.

# [Traduction]

I know that the Fédération des francophones hors Québec does not intend to propose a futile activity. I think that your suggestion is truly intended to bring people to mutual understanding, a better definition of the problem, and perhaps a consensus. But I must tell you frankly that with 220 people, it will be extremely difficult to achieve consensus. I am very worried that we will lose a lot of precious time in this kind of an exercise that, finally, may achieve consensus on the problem, but not actually on the solutions.

Mr. Thériault: We are trying to avoid another Bélanger-Campeau Commission. Moreover, we are saying that the constituent assembly should not be another expanded parliamentry commission. Neither should it consist exclusively of members appointed by the House of Commons and the legislative assemblies.

There must be a perception by the people that they are themselves determining who the members will be. They must have confidence in these people for various reasons.

**Mr. Ouellet:** But this entails more than a perception. Who will appoint them?

Mr. Thériault: The Canadian government will appoint the 10 representatives of the House of Commons, the legislative assemblies will appoint their 10 representatives. . .

**Mr. Ouellet:** The political parties will appoint their representatives, as political parties appointed their representatives to the Bélanger–Campeau Commission.

Mr. Thériault: Yes, but the major difference is that the political parties come from 10 different territories. There is not merely a single political party; for example, the New-Brunswick Liberals may not agree with the Liberals from Ontario or Newfoundland. I think this is very important.

Secondly, we are trying to build consensuses. That is the key. If we are not able to achieve various points of consensus in Canada with 220 people who are really interested in finding solutions for the country's future, then Canada is in a very bad way. The problem in the current debate is that we have not achieved a minimum of consensus within the country to make amendments that most people could live with.

I do not think that it is impossible to ask 220 people to work two, three or six months. A lot of work has already been done. Parts of solutions have already been proposed. It is a matter of arranging these parts into a proposal that will get us out of the present deadlock.

It is very important to note that the constituent assembly will not take the place of the elected representatives or the governments. This will not change the elected representatives' constitutional responsibility. It is an additional tool to help the various levels of governement subsequently sell the package more effectively to the Canadian public. It is a tool that should not be neglected at this stage.

Le sénateur Gigantès (De Lorimier): Dans le même domaine, le professeur Cairns a parlé ce matin de deux parties qui se jouent simultanément: la partie qui est jouée par ceux qui veulent garder le Canada ensemble et pour qui il s'agit de trouver un scénario pour garder le Canada ensemble, et la partie de ceux qui se demandent ce qui arrivera si le Québec s'en va. Il nous a fait remarquer que le premier ministre du Canada ne pouvait pas se permettre de jouer une partie autre que celle qui présume que le Canada va rester ensemble.

• 1520

Donc, votre remarque sur les sièges vides ne marche pas. Je me permets de vous suggérer que le premier ministre ne peut pas adopter un processus qui va permettre à une législature provinciale de dire: Je n'envoie pas de représentants. Donc, je vous prédis qu'il va éviter cette voie-là. Il va mettre sur pied un groupe de gens qui vont représenter beaucoup de monde. Dans ce groupe, il y aura des gens du Québec qui seront approuvés officieusement, mais pas officiellement, par le gouvernement du Québec. On ne peut pas faire une assemblée pour sauver le Canada alors que les sièges du Québec sont vides. Le premier ministre du Canada ne peut pas faire cela.

Vos commentaires, s'il vous plaît.

M. Matte: L'important, dans la proposition que nous faisons, c'est qu'il y ait autour de la table, à cette assemblée constituante, des gens qui, à l'extérieur du processus politique contraignant actuel, chercheront à trouver des éléments de solution.

La proposition que nous faisons n'est pas coulée dans le béton. On parlait de 220 personnes. Coupez ce chiffre de moitié, s'il le faut, ou doublez-le. Ce qui est important, c'est de trouver une solution à l'impasse constitutionnelle. Ce que le sénateur vient de signaler serait une façon de faire les choses. Il pourrait y avoir des délégués politiques non officiels, et si cela fait fonctionner les choses, tant mieux.

Ce qui importe à la Fédération des francophones hors Québec, c'est de trouver une solution qui va permettre à l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens de sentir qu'on tiendra compte de leur intérêt dans ce processus. S'il suffit qu'il y ait des personnes nommées par le premier ministre pour représenter le Québec et officieusement approuvées par le gouvernement du Québec mais qui n'engagent ni le gouvernement du Québec ni l'Assemblée nationale, eh bien, mettez cela dans votre rapport, monsieur le sénateur. Cela me fera plaisir d'appuyer cette chose-là, pourvu qu'il y ait aussi d'autres acteurs constitutionnels, afin que ceux qui, actuellement, ne se sentent pas représentés par les représentants des majorités puissent également être représentés à une telle assemblée.

Le sénateur Gigantès: Moi, je ne suis pas élu. Je ne suis pas dans le coup, mais je ne me sens pas confortable du tout. Je n'aime pas du tout le fait que la majorité à la Chambre des communes soit conservatrice, mais il est un fait que c'est une Chambre des communes qui a été élue par le peuple. Il y a là des libéraux et des néo-démocrates, et je me dis que c'est l'assemblée qui doit trouver la solution et que le Sénat, qui n'a que 180 jours pour dire non s'il le veut, n'a presque aucun rôle à jouer là-dedans.

[Translation]

Senator Gigantès (De Lorimier): In the same vein, Professor Cairns this morning talked about two matches that are being played simultaneously: one is being played by those who are looking for a scenario to keep Canada together, the second is being played by those who are wondering what will happen if Quebec leaves. He reminded us that the Prime Minister of Canada had to play in the game which presumes that Canada will remain together.

Therefore, your remark about empty seats does not work. I suggest to you that the Prime Minister cannot accept a procedure that will enable a provincial legislature to say: We are not sending any representatives. Therefore, I predict that he will avoid that route. He will create a group of people that will be broadly representative. That group will include people from Quebec who will be unofficially, but not officially, approved by the government of Quebec. We cannot create an assembly to save Canada if the Quebec seats are vacant. The Prime Minister of Canada cannot do that.

Your comments, please.

Mr. Matte: The important thing in our proposal is that the constituent assembly would include people not bound by the constraints of the present political process and who would try to find the elements of solution.

Our proposal is not written in stone. We mentioned 220 people. You can cut this figure in half or, if necessary, double it. The important thing is to find a solution to the present constitutional deadlock. What Senator Gigantès has just pointed out might be one way of doing it. There might be unofficial political delegates, and if that worked, so much the better.

As far as the Fédération des francophones hors Québec is concerned, the important thing is to find a solution that will enable all Canadians to feel that the procedure will take their interests into account. If it would suffice to have people appointed by the Prime Minister to represent Quebec, people who would be unofficially approved by the government of Quebec without binding it or the National Assembly, well then, put that in your report. I would be pleased to support this proposal, provided that there were also other parties involved in the constitutional review, so that those who presently do not feel represented by the representatives of the majorities could also be represented in a constituent assembly.

Senator Gigantès: Personally, I am not elected. I am not involved, but I do not feel at all comfortable. I certainly do not like the fact that the majority of the House of Commons is Conservative, but, the fact is, the House was elected by the people. It also includes Liberals and New Democrats, and I tell myself that it is up to the House to find the solution, and that the Senate, which merely has 180 days to say no, if it wants, has almost no role to play.

Je ne vois pas pourquoi la Chambre des communes, peut-être avec un vote libre et secret. . . Les gens ne pourront pas dire qu'ils ont été forcés de voter d'une façon ou d'une autre parce que personne ne saura comment ils auront voté.

M. Thériault: Je pense que votre proposition pose un problème, monsieur le sénateur. Si on laisse le débat sur l'avenir du pays exclusivement aux partis politiques, cela présente une difficulté en soi. Je pense qu'il faut dépolitiser le débat sur l'avenir du Canada. Les gens qui sont en politique sont là pour faire de la politique, pour accéder au pouvoir et pour le conserver. Il faut souvent arriver à des solutions qui dépassent les stratégies strictement électorales. Est-ce vrai ou non? Je ne sais pas, mais c'est la perception que l'on se fait des choses. Si c'est une perception réelle, c'est une perception avec laquelle il faut compter. Dans ce sens-là, je suis persuadé que si on élargit la discussion au-delà des partis politiques, on a déjà une longueur d'avance quand il s'agit de vendre les propositions à la population canadienne.

Le sénateur Gigantès: Dépolitiser ce processus, c'est chercher l'Immaculée Conception. Merci, monsieur le président.

M. Matte: Mais nous y croyons, monsieur le sénateur.

• 1525

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): De toute façon, juridiquement, le mécanisme actuel n'est pas modifié. Il faut le dire, et c'est très clair. Le mécanisme actuel ne serait pas modifié dans cette hypothèse-là. Ce que nous devons examiner, c'est l'assemblée constituante comme possibilité, mais cette possibilité est double. Il faut le dire pour les fins du dossier. Cela peut être une assemblée constituante ad hoc, qui n'est qu'un moyen de trouver un consensus, mais qui ne change pas la Constitution.

M. Matte: C'est ce que nous proposons.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): On peut être pour ou on peut être contre, mais c'est valable comme hypothèse de travail.

Notre deuxième possibilité est de dire: Non, on va changer le mécanisme d'amendement et on va recommander une assemblée constituante qui va prendre la place des élus du peuple. Cela, c'est une tout autre histoire. Pour modifier le processus d'amendement et laisser le mot final à une assemblée constituante, il faut modifier les articles 38 à 49.

M. Matte: C'est cela.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Cela ne se fait pas en une fin de semaine.

M. Matte: Exactement.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Ce sont deux choses différentes, et je voulais le dire pour les fins du dossier. Il faut tout de même savoir dans quelles eaux nous naviguons.

M. Matte: Nous naviguons dans votre première option, et non dans la deuxième.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Vous êtes dans la première option, le petit «a» de l'assemblée constituante.

M. Matte: Voilà.

[Traduction]

I do not see why the House of Commons, perhaps on a free and secret vote... People could not say that they were forced to vote one way or another, because no one would know how they voted.

Mr. Thériault: I think that your proposal creates a problem. Leaving the debate on the country's future exclusively to the political parties poses a problem in itself. I think that we must depoliticize the debate on Canada's future. The people who are in politics are there to wage politics, to get into power and to keep it. We often need solutions that exceed limited electoral strategies. Is this right or not? I do not know, but this is how we see things. If this perception is real, we must deal with it. Therefore, I believe that if we took the discussion beyond the political parties, we would already be further ahead when it came time to sell the proposals to the Canadian public.

Senator Gigantès: Depoliticizing this process is like looking for the Immaculate Conception. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Matte: But we believe in it, Senator Gigantès.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): In any case, legally, the present mechanism has not been amended. It must be stated, and this is very clear. The present mechanism would not be amended under that hypothesis. We have to examine the constituent assembly as a possibility, but it is a double possibility. This must be put into the record. It may be an ad hoc constituent assembly, which is merely a way of achieving a consensus, but which does not change the Constitution.

Mr. Matte: This is what we are proposing.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): You may be for or against it, but it is a valid working hypothesis.

The second possibility is to say no: No, we will change the amending mechanism and will recommend a constituent assembly that will take the place of those elected by the people. That is a totally different thing. To change the amending formula and leave the final word to a constituent assembly, we must amend sections 38 to 49.

Mr. Matte: That is right.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): This cannot be done on a week-end.

Mr. Matte: Exactly.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): These are two different things, and I wanted to put this into the record. We have to be clear about the path that we are taking.

Mr. Matte: We are talking about your first option, and not the second.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): You are talking about the first option, the small "a" of the constituent assembly.

Mr. Matte: That is right.

M. Duhamel: Premièrement, je vais faire le suivi sur cette idée d'assemblée constituante. Il me semble qu'il y a d'autres possibilités. Il est possible qu'un premier ministre décide de demander à cette assemblée de prendre sérieusement en considération la tenue d'un référendum sur ce qu'il propose.

Votre proposition comporte certaines lacunes en ce qui concerne le processus et vous avez manifesté certaines craintes. Presque tous les représentants des groupes minoritaires au Canada nous ont dit la même chose. Que pensez-vous d'un référendum sur un projet proposé? Est-ce cela vous cause certains ennuis, une certaine angoisse?

M. Matte: Si je suis votre scénario, un référendum est un outil qui permet, une fois que tout a été préparé et qu'il y a une proposition, de demander son avis à la population canadienne dans son ensemble.

Il faudrait voir ce que l'on entend par référendum. Est-ce qu'on parle d'un référendum pour l'ensemble de la population canadienne? J'imagine qu'il faudrait répondre par un oui ou par un non, à moins qu'il y ait de multiples réponses. Habituellement, la population dit oui ou non au projet qui lui est soumis. À ce moment-là, est-ce qu'on exige l'approbation de 50 p. 100 de la population du pays en général? Cela va nous causer des problèmes, parce qu'il y aurait encore de l'insatisfaction dans les parties du pays où la proposition serait rejetée massivement.

Si c'est par région et qu'il y a une région qui rejette la proposition et trois qui l'acceptent, est-ce que c'est accepté, ou s'il y a un groupe qui tient les autres en otage ou qui peut empêcher la proposition de passer? Encore là, on va avoir une grande préoccupation au niveau des groupes.

Tout d'abord, simplement au niveau de la majorité, il n'est pas facile de déterminer quelle majorité il faudra. Là, on ne tient même pas compte des minorités, des acteurs constitutionnels qui sont protégés par la Charte des droits et libertés et qui ont la volonté de maintenir ces droits ou de les bonifier.

Si, au même moment, le premier ministre d'une province doit aller en élection, il se servira de cela, au positif ou au négatif, pour favoriser sa propre élection ou son propre programme électoral. Cela va maculer le processus. Donc, nous ne favorisons pas la tenue d'un référendum en ce moment.

M. Duhamel: Il y a beaucoup de possibilités. Par exemple, qui prépare la question ou les questions? Est-ce oui ou non? Pose-t-on une question à la fois ou plusieurs questions? On pourrait aller encore plus loin. Est-ce qu'on utilise cela dans un processus de changement constitutionnel?

• 1530

Évidemment, du point de vue juridique, cela n'a aucun poids, mais si jamais il y avait une majorité massive, il pourrait y avoir un message très important. Il y a aussi la question de la majorité. Qu'est-ce qui constitute une majorité?

Récemment, on a entendu un certain nombre de commentaires au sujet du bilinguisme. On a, semble-t-il, discuté de propos qui circulent un peu. Est-ce qu'on parlait vraiment du bilinguisme ou si c'était une attaque cachée contre les droits linguistiques des minorités? Je parle de la minorité francophone.

[Translation]

Mr. Duhamel: First, I would like to follow up on this idea of the constituent assembly. It seems to me that there are other possibilities. A prime minister might decide to ask this assembly to seriously consider holding a referendum on his proposal.

Your proposal has certain gaps concerning the process, and you have expressed certain concerns. Almost all the minority group representatives in Canada told us the same thing. What do you think of a referendum on a proposed plan? Does that concern or disturb you?

Mr. Matte: If I am following your scenario, a referendum would make it possible to ask the entire Canadian public for its opinion once all the ground work has been done and there is a proposal.

We would have to look at what is meant by a referendum. Are we talking about a referendum that would cover the entire Canadian public? I assume that the answer would be yes or no, unless there are multiple replies. Usually, the public says yes or no to a proposal. In that case, would we require the approval of 50% of the population across the country? That would cause problems, because there would still be disatisfaction in the parts of the country where the proposal was overwhelmingly rejected.

If it is done on a regional basis, and one region rejects the proposal while three accept it, is it accepted, or would there be a group that could hold the others hostage and prevent the proposal from passing? Here again, the groups will be very worried.

First, merely with respect to the majority, it is not easy to determine which majority will be required. That does not even take into account the minorities, those constitutional parties that are protected by the Charter of Rights and Freedoms and who want to preserve their rights or improve them.

If, at the same time, the premier of a province has to call an election, he will use that, either positively or negatively, to promote his own election or his own electoral program. This will muddy the waters. Therefore, we are not in favour of a referendum at this time.

Mr. Duhamel: There are many possibilities. For example, who draws up the question or the questions? Is it a yes or a no? Do we ask one question at a time or several questions? We could go on further. Do we use this in the procedure for changing the Constitution?

Obviously, legally speaking, it has no weight, but if there were ever an overwhelming majority, it might carry a very important message. There is also the matter of the majority. What constitutes a majority?

We recently heard a number of comments concerning bilingualism. It seems that there was a discussion of some proposals that are going around. Was the talk really about bilingualism, or was it a hidden attack against the language rights of the minorities? I am speaking about the francophone minority.

M. Matte: Tout dépend qui fait l'attaque et sur quelle base.

Avant-hier, j'étais à Charlottetown, à un symposium sur l'avenir du pays. À la fin, quelqu'un s'est levé pour dire, en anglais évidemment, avec un accent écossais: Moi, je sais comment solutionner l'impasse constitutionnelle au pays; on n'a qu'à se débarrasser de la Loi sur les langues officielles et du bilinguisme, et il n'y aura plus de problèmes.

M. Duhamel: On parlait des deux dans ce cas-là.

M. Matte: Il voulait se débarrasser de tout ce qui avait trait à cela. Il a fallu rappeler au monsieur qu'un déficit de 400 milliards de dollars ne s'efface pas en abolissant une loi ou le bilinguisme et que les problèmes des autochtones ne seront pas réglés parce qu'on abolit le bilinguisme officiel au pays. Je lui ai donné toute la liste des difficultés auxquelles notre pays fait face. Ce n'est pas cela qui va solutionner le problème, et la réponse qu'il nous donne est simpliste. Au contraire, en abolissant une telle chose, on enlève une protection dont jouissent actuellement un grand nombre de Canadiennes et de Canadiens, qui vont se sentir frustrés et mécontents dans le processus. Pensez-vous qu'on va régler les problèmes en rendant une partie de la population extrêmement malheureuse? On va tout simplement créer d'autres problèmes. S'il n'y a plus d'exutoire comme celui-là au niveau juridique, il va falloir que les gens trouvent d'autres façons d'exprimer leurs frustrations.

M. Duhamel: J'apprécie beaucoup vos commentaires. Évidemment, on n'a pas parlé des aspirations de l'Ouest. Abolir la loi ne réglerait aucunement ce problème ni celui des territoires qui ont très peur étant donné leur faible population, etc. Ce qui fait peur quand même, c'est qu'on essaie de cacher cela en parlant du bilinguisme alors que c'est en réalité une attaque contre les droits linguistiques.

Le professeur Bailey de l'Université de Winnipeg a fait un commentaire très important. On réglerait nos problèmes ici, au Canada, si on était prêts à maintenir au minimum les droits des gens ou à en donner davantage à ceux et celles qui n'en ont pas suffisamment. C'est une chose qu'on devrait explorer.

Le sénateur Comeau (Nova Scotia): Je voudrais reprendre la question qui a été soulevée par M. Duhamel.

Hier, un témoin, M. Courchene, a proposé le transfert aux provinces des pouvoirs en matière de langue et de culture. D'après un certain nombre d'individus, en transférant aux provinces la compétence en matière de langue et de culture, on rejetterait par le fait même la Loi sur les langues officielles. Cela réglerait peut-être en partie les problèmes du Québec, mais cela créerait des problèmes à l'extérieur du Québec.

J'aimerais avoir votre commentaire sur la proposition de M. Courchene.

M. Matte: Penser que cela va régler les problèmes du Québec, c'est faire preuve d'un peu de naïveté. Selon les propositions du rapport Allaire et du Parti libéral du Québec, ce ne sont pas les seuls domaines où il y aurait rapatriation. Quand on dit que cela réglerait les problèmes du Québec, on voit les choses de façon trop simple.

[Traduction]

Mr. Matte: It all depends on who is launching the attack, and on what basis.

The day before yesterday, I was in Charlottetown at a symposium on the future of Canada. At the end, someone got up to say, in English obviously, with a Scottish accent: I know how to solve Canada's constitutional deadlock; we merely have to get rid of the Official Languages Act and bilingualism and there will be no more problems.

Mr. Duhamel: Both were referred to in that case.

Mr. Matte: He wanted to get rid of everything related to it. We had to remind him that a \$400 billion deficit would not disappear with the disappearance of an act or bilingualism and that the Natives' problems will not be solved because we do away with official bilingualism. I gave him the entire list of all the difficulties that our country is facing. That will not solve the problem, and his reply was very simplistic. On the contrary, by revoking one thing and removing a protection that presently applies to a great number of Canadians, they will be frustrated and unhappy with the process. Do you think that the problems will be solved by making one part of the public extremely unhappy. It will merely create other problems. If that type of protection loses its legal status, people will have to find other ways of expressing their frustrations.

Mr. Duhamel: I am very greatful for your comments. Obviously, we have not discussed the aspirations of the West. Revoking a law would not in any way solve this problem, nor that of the territories who are very worried because of their small population, etc. Nevertheless, it is frightening that they try to hide this by talking about bilingualism, when, in fact, it is an attack against language rights.

Professor Bailey of the University of Winnipeg made a very important comment. Our problems here in Canada would be solved if we were willing to maintain at least the rights that people have or to give greater rights to those who do not have enough. This is something that should be explored.

Senator Comeau (Nova Scotia): I would like to get back to a question that was raised by Mr. Duhamel.

Yesterday a witness, Mr. Courchene, proposed transferring the powers for language and culture to the provinces. According to some people, transferring jurisdiction for language and culture to the provinces would necessarily imply a rejection of the Official Languages Act. This might partially solve Quebec's problems, but it would create problems outside Quebec.

I would like you to comment on Mr. Courchene's proposal.

Mr. Matte: Thinking that it would solve Quebec's problems is a little naive. According to the proposals in the Allaire report and of the Quebec Liberal Party, these are not the only areas where there would be repatriation. Saying that this would solve Quebec's problems is too simplistic.

Deuxièmement, il y aurait certainement une partie de la population québécoise qui ne serait pas d'accord sur cela. Même si une partie de la population était contente, on mécontenterait un autre groupe de Canadiens et de Canadiennes du Québec et un grand nombre de Canadiens et de Canadiennes à l'extérieur du Québec qui seraient certainement fâchés par ce transfert d'un pouvoir fédéral vers les provinces.

• 1535

Il faut replacer les choses dans leur contexte. On parle de transférer tous les pouvoirs en matière de langue et de culture. Les gouvernements provinciaux ont déjà la responsabilité la plus importante au niveau de la langue et de la culture. Ce sont les gouvernements provinciaux qui ont la majeure partie des responsabilités dans ces domaines-là. Tout ce qui reste au gouvernement fédéral, au niveau de la langue, c'est la Loi sur les langues officielles et de s'assurer que les deux communautés linguistiques nationales jouissent d'un traitement égal partout au pays. C'est ce qui reste. Ce n'est pas grand-chose. Il y a une petite loi et une réglementation qui est pleine de compromis. On essaie de ne pas en mettre trop pour ne pas menacer qui que ce soit. Qu'y a-t-il d'autre comme responsabilité fédérale? Est-ce qu'on va défaire la Charte des droits et libertés et donner aux provinces les responsabilités aux termes de l'article 23? Si c'est cela, que vaut une charte qu'on peut dénaturer?

En matière de langue et de culture, il ne reste pas grand-chose à remettre aux provinces. Si cela veut dire défaire le bilinguisme institutionnel au niveau fédéral et la Loi sur les langues officielles, je ne crois pas que cela satisferait les demandes du Québec; deuxièmement, ce serait mettre une grande partie de la population canadienne, soit au moins 1.8 millions de personnes, dans des situations extrêmement difficiles.

M. Thériault: On a créé beaucoup de confusion parce qu'on a toujours laissé planer l'impression que tous les pouvoirs, sur le plan des communications... Les communications, par exemple, sont un pouvoir partagé entre les provinces et le fédéral. Pour la question de la culture, c'est la même chose. Pour ce qui est de la question linguistique, le fédéral légifère pour les institutions fédérales. La Loi sur les langues officielles est en réalité la réglementation des institutions fédérales. Ce n'est pas une intervention du fédéral dans tous les secteurs d'activité et dans les institutions provinciales, mais c'est l'impression qu'on a. Les gens qui veulent faire la promotion de l'antireconnaissance du bilinguisme ou de la dualité linguistique mettent tout cela dans le même pot et essaient de dire à la population canadienne que le fédéral est roi et maître de toute la question linguistique, de toute la question culturelle et de toute la question des communications. Quand on regarde le partage des pouvoirs, on voit que ce n'est pas tout à fait cela.

Le sénateur Comeau: Le premier ministre Clyde Wells de Terre-Neuve a fait la semaine dernière une proposition concernant un genre de double majorité au Sénat. Je suppose qu'il propose qu'on accorde au Sénat un certain droit de

[Translation]

Secondly, part of the Quebec population would certainly not agree with that. Even though some of the public might be satisfied, it would displease another group of Quebecers and a great number of Canadians outside Quebec would certainly be angered by this transfer of a federal power to the provinces.

We have to put things into their context. There is talk about transerring all powers with respect to language and culture. The provincial governments already have the greatest responsibility with respect to language and culture. They are primarily responsible in these areas. The only thing at the federal level with respect to language is the Official Languages Act and insuring that both national linguistic groups receive equal treatment throughout the country. This is what remains. It is not much. There is a minor act and regulations that are full of compromises. They try not to make it too demanding, so that no one will be threatened. What other responsibility is there at the federal level? Are we going to repeal the Charter of Rights and Liberties and make the provinces responsible with respect to section 23? If that is the case, what good is a Charter that can be stripped?

In the area of language and culture, there is not a lot left to give to the provinces. If it means dismantling constitutional bilingualism at the federal level and the Official Languages Act, I do not think that that would satisfy Quebec's demands; secondly, that would intail placing a significant part of the Canadian public, at least 1.8 million people, in extremely difficult situations.

Mr. Thériault: A great deal of confusion has been created because we have always allowed people to believe that all powers, with respect to communications... Communications, for instance, is a power shared between the provinces and the federal government. With respect to culture, it is the same. In the area of the language, the federal government legislates for federal institutions. The Official Languages Act does, in fact, regulate the federal institutions. It does not involve the federal government in all sectors of activity and in provincial institutions, but this is what people think. Those people who are promoting a reversal of bilingualism and linguistic duality put everything in the same pot and try to tell the Canadian public that the federal government is supreme in all areas of language, culture and communications. If you look at the division of powers, you see that this is not at all the case.

Senator Comeau: Premier Wells of Newfoundland last week made a proposal concerning a type of double majority in the Senate. I suppose that he is proposing that the Senate be given some power to review Constitutional amendments,

regard sur les amendements à la Constitution, ce qui n'existe pas maintenant. Il propose qu'on exige le consentement d'une majorité des sénateurs québécois ainsi que d'une majorité de l'ensemble des sénateurs. Il dit que les sénateurs de l'extérieur du Québec ne pourraient pas voter sur une telle proposition. Seriez-vous d'accord que le sénateur Comeau devienne un sénateur anglophone?

M. Matte: Non, sénateur Comeau. Nous avons un document que nous serions prêts à déposer lors d'une réforme éventuelle du Sénat. Dans ce document, on dit que, si on parle d'une double majorité pour les sénateurs, il faut parler d'une double majorité des communautés linguistiques, c'est-à-dire les sénateurs qui se réclament de l'une et de l'autre des communautés. Il faudrait le consentement de la majorité de chacun de ces deux groupes pour qu'il y ait des changements à . . .

Le sénateur Comeau: Ce matin, un groupe a dénoncé les groupes d'intérêts spéciaux. Je pense que ce groupe-là vous nommait comme un des groupes d'intérêts spéciaux. On disait que vous étiez des groupes élitistes, que vous représentiez possiblement les intérêts de vos concitoyens, mais que, par contre, vous ne vous réclamiez pas des grassroots. À cause de cela, disait—on, vous ne devriez pas avoir de sièges à une assemblée constituante. Que pensez—vous de cela?

M. Matte: Je ne sais pas qui est cette personne-là, mais c'est à cette personne-là de démontrer que nous ne représentons pas les *grassroots*, que nous ne sommes pas des organisations démocratiques.

Le sénateur Gigantès: [Inaudible—La rédactrice]

M. Matte: C'est vrai. Je reviendrai à cela, sénateur. Nous sommes des organisations démocratiques. La Fédération des francophones hors Québec regroupe des groupes membres, et ces groupes membres regroupent, dans chacune des provinces, des associations et des représentants régionaux qui, eux, travaillent sur le terrain et sont représentatifs de leur milieu.

• 1540

C'est à ceux qui nient le fait que nous sommes des organisations démocratiques de prouver que nous n'en sommes pas. Il est facile de le dire, mais je mets cette personne au défi de venir dire que le président de la Fédération des francophones hors Québec ne représente pas, par le biais d'une organisation démocratique, les intérêts de la vaste majorité des francophones hors Québec. On est allés vérifier cette chose-là. Je ne me suis pas levé ce matin pour commencer à rédiger quelque chose. Cette chose a fait l'objet de tas d'études, de recherches et de présentations dans nos différentes communautés et a finalement été adoptée et présentée ici.

Que ceux qui disent cela aillent regarder dans leur propre organisation avant de regarder les autres.

Mme Bertrand (Brome—Missisquoi): J'aimerais ajouter quelque chose aux préoccupations de mes collègues sur l'assemblée constituante. Pour ce qui est des groupes d'intérêts ou des groupes de pression, je pense aux femmes, par exemple. Chez les femmes, il y a les ultraféministes, il y a les féministes tout court et il y a les antiféministes. Qui parlera au nom des femmes? C'est simplement un exemple que je vous donne parmi d'autres.

# [Traduction]

which is not presently the case. He is proposing that it would require the consent of a majority of Quebec senators as well as a majority of all the senators. He says that senators from outside Quebec could not vote on this proposal. Would you agree that Senator Comeau become an anglophone senator?

Mr. Matte: No, Senator Comeau. We have a document that we would be willing to present in the context of eventual Senate reform. This document says that if they are talking about a double majority of the senators, it will have to be a double majority of the language communities, mainly, of the senators who state that they belong to one or the other community. It would require the consent of the majority of these two groups to make changes to...

Senator Comeau: This morning, a group criticized special interest groups. I believe that this group mentioned you as one of the special interest groups. It was said that you are elite groups, that may represent the interests of your members, but that, on the other hand, you do not represent the grassroots. Therefore, it was said that you should not have seats in a constituent assembly. What do you think of that?

Mr. Matte: I don't know who told you that, but it is up to that person to prove that we do not represent the grassroots, that we are not democratic organizations.

Senator Gigantès: [Inaudible—Editor]

Mr. Matte: That is true, I will return to that, Senator. We are democratic organizations. The Fédération des francophones hors Québec is an umbrella group comprised of member groups, in each province, that consists of associations and regional representatives who operate locally and represent their constituencies.

Let those who deny the fact that we are democratic organizations prove it. It is easy to say, but I challenge that person to come and say that the president of the Fédération des francophones hors Québec, through a democratic organization, does not represent the interests of the vast majority of francophones outside Quebec. We have checked our position. I did not get up this morning and start to draft a document. It has been the subject of studies, research and presentations in our various communities and was finally passed and presented here.

Let those who say that look into their own organizations before castigating others.

Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi): I would like to add something to my colleague's concern about a constituent assembly. With regard to interest or pressure groups, I am thinking, for instance, of women. Women comprise ultrafeminists, plain feminists and anti-feminists. Who must speak on behalf of women? This is merely one example that I am giving you.

M. Ouellet a fait part de ses expériences à la Commission Bélanger-Campeau, de la difficulté qu'a éprouvée un petit groupe de 30 et quelques personnes à arriver à un simili-consensus. M. Ouellet a même voté contre la majorité.

Je voulais simplement ajouter mes préoccupations, surtout que vous dites que vous favorisez la première option. La première option est d'examiner la modification de la formule d'amendement. Les experts qui sont venus. . . Ce n'est pas cela?

M. Matte: Non. Quand je parlais de la première option, je parlais de la première des deux options qu'avait signalées le président. Il disait qu'une assemblée constituante pouvait être une espèce d'assemblée qui établit un consensus mais qui n'a pas le pouvoir de faire des changements, ou pouvait avoir le pouvoir de faire des amendements constitutionnels.

Ce que nous proposons, c'est la première option. C'est-à-dire que cette assemblée constituante n'aurait pas le dernier mot. Elle ferait des propositions, dans le cadre constitutionnel actuel, aux assemblées législatives et au Parlement fédéral. C'est de cela que je parlais.

Mme Bertrand: Il faut presque des experts pour analyser cela, et les experts qui sont venus devant nous sont divisés; ils se contredisent. De toute façon, je voulais tout simplement vous faire part de quelques préoccupations.

Je m'attendais à ce que vous veniez ici cet après-midi pour nous répéter vos préoccupations quant à l'avenir du pays. On sait que la communauté francophone s'inquiète fortement d'une éventuelle souveraineté du Québec.

Quant vous êtes allés devant la Commission Bélanger-Campeau, vous leur avez certainement dit cela. Quelle a été réaction des commissaires aux préoccupations des francophones hors Québec?

M. Matte: Il est évident que la question a été posée: Dans l'éventualité d'une séparation du Québec, qu'est-ce qui va vous arriver? Cela ne nous rendra pas la vie plus facile. C'est le moins qu'on puisse dire. Il ne faut pas se faire d'illusions. C'est la réalité. M. Ouellet était là. Tout le monde reconnaît que, pour nous, cela ne sera pas plus facile. Il pourrait y avoir des changements importants.

On a des communautés qui sont déjà fragiles et qui, dans cette perspective-là, auraient beaucoup de difficulté à survivre. Il y a cependant des communautés qui sont extrêmement fortes présentement et qui, peu importe le résultat constitutionnel, pourraient maintenir une certaine intégrité.

En ce moment, nous nous refusons à prendre ce scénario le plus noir. Nous faisons nos propositions dans l'espoir qu'on puisse trouver des solutions. On veut contribuer à trouver des solutions pour maintenir l'intégrité canadienne avec la participation du Québec.

M. Thériault: On a été extrêmement déçus de la manière dont la Commission Bélanger-Campeau a traité de la question des francophones à l'extérieur du Québec. Cette question faisait partie de son mandat et elle en a traité en moins d'une page. De plus, la manière dont on en a traité n'avait ni queue ni tête.

[Translation]

Mr. Ouellet spoke of his experience on the Bélanger-Campeau Commission and of the difficulty that a small groupe of some 30 plus people had in achieving a semblance of consensus. Mr. Ouellet even voted against the majority.

I would merely like to add my concerns, particularly when you say that you prefer the first option. The first option is to examine the amendment of the amending formula. The experts who came. . . Is that not it?

Mr. Matte: No, when I spoke of the first option, I was speaking of the first of the two options that the President had pointed out. He said that a constituent assembly might be a type of assembly that achieves a consensus, but does not have the power to make changes, or that it might have the power to change the Constitution.

What we are proposing is the first option, namely that the constituent assembly would not have the final word. It would make proposals, in the present constitutional context, to the legislative assemblies and the federal Parliament. That is what I was talking about.

Mrs. Bertrand: You almost have to be an expert to analyze that, and the experts who have appeared before us are divided; they contradict each other. In any case, I merely wanted to express some concerns.

I expected that you would come this afternoon to tell us about your concerns with Canada's future. We know that the francophone community is deeply worried about the possibility of Quebec sovereignty.

When you appeared before the Bélanger-Campeau Commission, you certainly told them that. What was the commissioners' reaction to your concerns?

Mr. Matte: Obviously the question was raised: If Quebec separates, what will happen to you? Our lives will not be easier. That is the least that we can say. Let us not have any illusions. This is the reality. Mr. Ouellet was there. Everyone recognizes that things will not be easier for us. There might be significant changes.

Some of our communities are already fragile, and in this perspective, they would have a great deal of difficulty surviving. However, some of our communities are very strong at the present time, regardless of the constitutional outcome, they could maintain some integrity.

At this point, we are refusing to consider tha blackest scenario. We are making our proposals in the hope that solutions can be found. We want to contribute to finding the solutions to maintain Canada whole and to keep Quebec in.

Mr. Thériault: We were very disappointed by the way the Bélanger-Campeau Commission handled the question of the francophones outside Quebec. This question was part of its mandate, and it dealt with it in less than a page. Moreover, there was no logic whatsoever to the way it dealt with the issue.

• 1545

Notre expérience des dernières années avec le Québec, sur la question des francophones hors Québec, nous laisse relativement perplexes. On voit certaines ouvertures chez les Québécois et Québécoises ordinaires. C'est une question d'échanges, d'aide, etc. Il v a une ouverture et même une sensibilité accrue à notre réalité. Cependant, ce n'est pas le cas au niveau du leadership politique provincial et de l'élite québécoise. Après avoir passé trois ans à travailler régulièrement avec eux, je peux vous dire que mon expérience personnelle a été une déception totale. J'espérais beaucoup qu'il soit possible de développer des relations avec le Québec parce que je pense que c'est absolument essentiel. On est des francophones, on a une culture commune et on a des besoins. On vit sur le continent nord-américain. On est 2.5 p. 100 de la population nord-américaine. Je ne comprends pas qu'on ne puisse pas se tendre la main et trouver des solutions communes. Au Québec, d'après ce qu'on a vu et entendu jusqu'à maintenant, ce n'est pas évident.

Mme Bertrand: Il y a une longue histoire au Québec. Je me souviens des années 60. Au Québec, chez l'élite ou chez les politiciens, il y en a qui tiennent pour acquis que cela ne sert à rien, que vos minorités francophones sont une cause perdue, qu'il n'y a rien à faire. À cause de cela, on se dit: Pourquoi continuer à se battre? Par ailleurs, il y en a d'autres qui pensent à vous et qui épousent vos préoccupations.

M. Matte: Permettez-moi de faire un commentaire sur les doubles majorités. Qu'est-ce qu'on fait des sénateurs allophones? Lorsque nous regardons l'ensemble de la société canadienne, nous voyons trois grandes communautés. Il y a les communautés qui veulent utiliser le français, donc la communauté francophone; il y a ensuite la communauté anglophone et la communauté autochtone.

communautés francophone, Ces anglophone pluralistes autochtone sont des communautés multiculturelles. Il y a un grand nombre de nations ou de peuples à l'intérieur de la communauté autochtone. C'est une communauté pluraliste. La communauté anglophone, celle qui utilise l'anglais comme langue officielle quand elle vient ici, est une communauté très multiculturelle. On n'a qu'à se promener dans les rues de Toronto pour le constater. C'est la même chose pour la communauté francophone, au Québec comme à l'extérieur du Québec. Les gens qui viennent du Zaïre, du Sénégal, du Maroc ou du Liban, tout en maintenant leur identité, choisissent une des deux langues officielles comme la langue principale dans laquelle ils veulent faire leurs affaires, leur vie, etc.

Dans notre perspective, il n'y a pas que les francophones, les anglophones et les allophones. Les communautés sont pluralistes en elles-mêmes en termes de langues officielles du pays. Que fera-t-on d'une personne d'origine grecque ou italienne? Cette personne-là aura un choix à faire, tout comme le sénateur Comeau pourrait décider qu'il veut faire partie du groupe anglophone au Sénat quand viendra le temps d'établir les majorités. S'il est élu, il devra faire ce choix.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Vous optez pour la thèse du libre choix.

[Traduction]

Our experience with Quebec over the last years as far as the francophones outside of Quebec are concerned is puzzling. Ordinary men and women in Quebec are more open towards us and are more aware of our situation. However such is not the case as far as provincial politicians or the elite are concerned. After having worked for them for three years, I can tell you that I am terribly disappointed. I had hoped that we could develop close ties with Quebec because I feel it is absolutely essential to do so, since we are francophones and we have a common culture; we all live on the North American continent where we represent only two and a half per cent of the population. I do not understand why we cannot join forces and find common solutions to our problems. But that is not how things seem to be going in Quebec from what we have gathered until now.

Mrs. Bertrand: This problem goes back a long way. I remember the 60s. There are politicians as well as members of the elite in Quebec who believe that it would be a lost cause and that the francophone minorities are finished anyway and that there is no use therefore to continue fighting. But there are others who think about you and about your concerns.

Mr. Matte: I would like to say a word about double majorities. What have the allophone senators done? Canadian society is divided in three large communities. There is the francophone community, the anglophone community and the native community.

These three communities are pluralistic and multicultural. The native community is also pluralistic since it is made up of a great variety of peoples and nations. The anglophone community is a highly multicultural one as anyone walking in Toronto can see at a glance. The same can be said about the francophone community both in Quebec and outside of Quebec. People who came from Zaire, Senegal, Morocco or Lebanon will keep their identity, choose to use one or the other of the two official languages for their business or their everyday lives.

Canada is made up not only of francophones, anglophones and allophones since the various communities themselves are pluralistic as far as official languages go. How do we categorize a person of Greek or Italian origin? These people have to make a choice just as Senator Comeau can decide to join the anglophone group in the Senate when the time will come to make up majorities. If he is elected, he will not have to make such a choice.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): You are in favour of a free choice.

M. Matte: C'est cela. On ne va pas faire subir des examens de langue aux gens ou aux sénateurs et sénatrices. Surtout pas!

M. Thériault: Cette formule-là existe déjà. D'ailleurs, la double majorité au Sénat n'est pas l'invention de Clyde Wells. Je ne veux pas le décevoir, mais on en parle depuis les années 70.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Au moins depuis 1978.

M. Thériault: Au moins. Dans le rapport du gouvernement de l'Alberta sur le Sénat, on parlait d'une double majorité. On ne parlait pas d'une double majorité des sénateurs québécois et des sénateurs du reste du Canada. On parlait d'une double majorité francophone et anglophone. C'est là que notre position diffère profondément de celle de M. Wells. Lui parle d'une double majorité québécoise et du reste du Canada, ce qui laisse sous-entendre, à toutes fins pratiques, que le Québec est francophone, point à la ligne, et que le reste du Canada est anglais. Nous ne partageons pas du tout cette vision du pays.

• 1550

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Messieurs, je vous remercie beaucoup au nom de tous les membres du Comité. Comme vous avez pu le constater, l'échange de vues a été extraordinaire. Félicitations et merci.

M. Matte: Merci, monsieur le président. Cela nous a fait plaisir de partager nos points de vue avec vous. Nous savons que vous en tiendrez compte de façon très sérieuse dans vos propositions.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Les prochaines audiences auront lieu à Toronto, lundi à 9 heures.

La séance est levée.

[Translation]

Mr. Matte: Certainly. We are not going to submit senators to language tests.

Mr. Thériault: This formula is already in place. It is not Clyde Wells who invented the idea of a double majority in the Senate; the idea goes back to the 70s.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): It goes back to at least 1978.

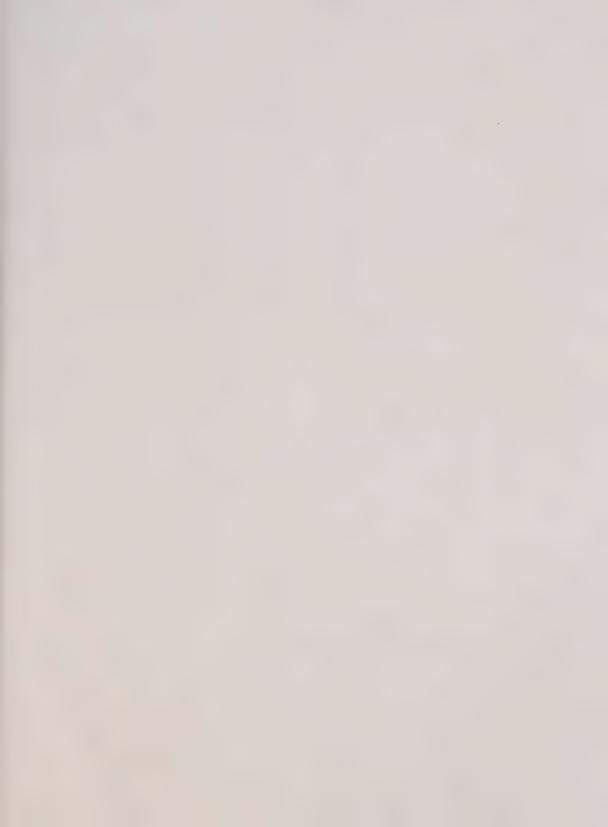
Mr. Thériault: At least. A double majority was mentioned in the government of Alberta's report in the Senate. The report spoke not about a double majority of Quebecois senators and senators from the rest of Canada but of a double majority of francophone and anglophone senators. That is where our position differs basically from Mr. Wells'. He would want a double majority of Quebec senators and of senators from the rest of Canada which implies that Quebec is francophone while the rest of Canada is anglophone. We do not share such a view of the country.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Gentlemen, I wish to thank you in the name of all committee members. We have had an extraordinary exchange of views and I wish to thank you and congratulate you.

Mr. Matte: Thank you Mr. Chairman. We were very happy to share our views with you and we know that you will consider them seriously in your proposals.

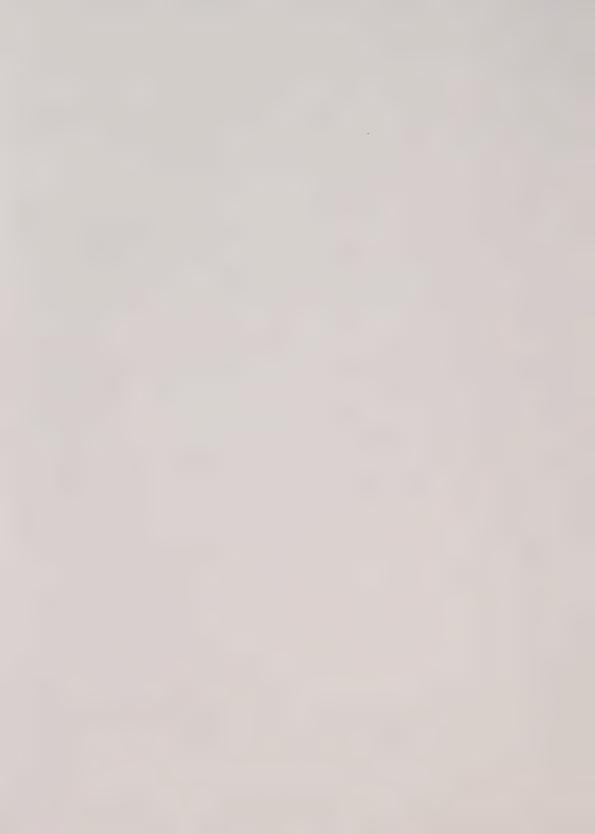
The Joint Chairman (Senator Beaudoin): The next meeting is scheduled to be held in Toronto on Monday at 9:00 a.m.

The meeting is adjourned.











# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

#### At 9:00 a.m.

Individual:

Professor Alan Cairns, Dept. of Political Science, University of British Columbia.

From Real Women of Canada:

C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President, Lawyer;

Anne Hartmann, Director, Lawyer;

Patrick Brode, Constitutional Consultant, Lawyer.

#### At 1:00 p.m.

From the Metis National Council:

Yvon Dumont, Spokesman.

From the Fédération des Francophones hors Québec Inc.:

Guy Matte, President;

Aurèle Thériault, Director General.

## **TÉMOINS**

#### À9h00

À titre particulier:

M. Alan Cairns, professeur au Département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique.

De Les vraies femmes du Canada:

C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, avocate;

Anne Hartmann, directrice, avocate;

Patrick Brode, conseiller constitutionnel, avocat.

#### À 13 h 00

Du Ralliement national des métis:

Yvon Dumont, porte-parole.

De la Fédération des francophones hors Québec Inc.:

Guy Matte, président;

Aurèle Thériault, directeur général.

SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 24

Monday, April 22, 1991 Toronto, Ontario

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P. SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 24

Le lundi 22 avril 1991 Toronto (Ontario)

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on

Process for amending the Constitution of Canada

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le

\* . : Norte !

# Processus de modification de la Constitution du Canada

#### RESPECTING:

A study of the process for amending the Constitution of Canada

#### CONCERNANT:

Une étude du processus de modification de la Constitution du Canada

#### WITNESSES:

(See back cover)



#### **TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

Deuxième session de la trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE PROCESS FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Maurizio Bevilacqua
Jean-Pierre Blackburn
Pauline Browes
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to Senate Rule 66(4) and to Standing Order 114(3):

On Monday, April 22, 1991:

Ken Atkinson replaced Wilton Littlechild; Maurizio Bevilacqua replaced Beryl Gaffney. COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

L'hon. Gèrald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Maurizio Bevilacqua
Jean-Pierre Blackburn
Pauline Browes
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat et à l'article 114(3) du Règlement de la Chambre:

Le lundi 22 avril 1991:

Ken Atkinson remplace Wilton Littlechild; Maurizio Bevilacqua remplace Beryl Gaffney.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 22, 1991 (41)

[Text]

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 9:05 o'clock a.m. this day, in the Plaza Room of the Park Plaza Hotel, Toronto, Ontario, the Joint Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Other Senators present: Michael Kirby and Consiglio Di Nino.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Maurizio Bevilacqua, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Molly Dunsmuir, Research Officers.

Witnesses: Individuals: Willard Z. Estey and Peter Nicholson; Harry S. Katz; Margaret A. Banks; Peter J. Lowry.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Willard Z. Estey and Peter Nicholson made opening statements and answered questions.

Harry S. Katz made an opening statement and answered questions.

Margaret A. Banks made an opening statement and answered questions.

Peter J. Lowry made an opening statement and answered questions.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

## AFTERNOON SITTING

(42)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 1:40 o'clock p.m. this day, in the Plaza Room of the Park Plaza Hotel, Toronto, Ontario, the Joint Chairman, Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Other Senator present: Consiglio Di Nino.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Maurizio Bevilacqua, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Molly Dunsmuir, Research Officers.

#### PROCÈS-VERBAUX

LE LUNDI 22 AVRIL 1991

(41)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 9 h 05, dans la salle Plaza de l'hôtel Plaza Park de Toronto (Ontario), sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Autres sénateurs présents: Michael Kirby et Consiglio Di Nino.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Maurizio Bevilacqua, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Molly Dunsmuir, attachés de recherche.

Témoins: À titre particulier: Willard Z. Estey et Peter Nicholson; Harry S. Katz; Margaret A. Banks; Peter J. Lowry.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés du lundi 17 décembre 1990 et du mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir procès-verbaux et témoignages du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Williard Z. Estey et Peter Nicholson font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions.

Harry S. Katz fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Margaret A. Banks fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Peter J. Lowry fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard aujourd'hui.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(42)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 13 h 40, dans la salle Plaza de l'hôtel Plaza Park de Toronto (Ontario), sous la présidence de Jim Edwards (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Autre sénateur présent: Consiglio Di Nino.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Maurizio Bevilacqua, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Molly Dunsmuir, attachés de recherche.

Witnesses: Individuals: Colin Campbell and William Christian; Mary Eberts; Hartland MacDougall; Joseph Chertkow and Pat Novinger; Timothy Wright; Ira Nishisato; Prof. Reg Whitaker. From the National Congress of Italian Canadians: Annamarie Castrilli; Gregory Grande; Manlio d'Ambrosio. From the Hindu Solidarity: Chi Kalevar. Individual: Trudy Bretzer. From the Renegades of Scarborough: R.G.F. Hill; Stan Gardiner. Individuals: Bruce MacMillan; William Roberts.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Colin Campbell made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

Mary Eberts made an opening statement and answered questions.

Hartland MacDougall made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

Timothy Wright made an opening statement and answered questions.

Ira Nishisato made an opening statement and answered questions.

Prof. Reg Whitaker made an opening statement and answered questions.

Annamarie Castrilli made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

Chi Kalevar made an opening statement and answered questions.

Trudy Bretzer made an opening statement and answered questions.

R.G.F. Hill and Stan Gardiner made opening statements and answered questions.

Bruce MacMillan made an opening statement and answered questions.

William Roberts made an opening statement and answered questions.

At 9:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Témoins: À titre particulier: Colin Campbell et William Christian; Mary Eberts; Hartland MacDougall; Joseph Chertkow et Pat Novinger; Timothy Wright; Ira Nishisato; Reg Whitaker, professeur. Du Congrès national des Italo-Canadiens: Annamarie Castrilli; Gregory Grande; Manlio d'Ambrosio. Du Hindu Solidarity: Chi Kalevar. À titre particulier: Trudy Bretzer. Des Renegades of Scarborough: R.G.F. Hill; Stan Gardiner. À titre particulier: Bruce MacMillan; William Roberts.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés des lundi 17 décembre 1990 et mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir procès-verbaux et témoignages, mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Colin Campbell fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

Mary Eberts fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Hartland MacDougall fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

Timothy Wright fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Ira Nishisato fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

 $M_{\cdot}$  Reg Whitaker, professeur, fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Annamarie Castrilli fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec les autres témoins.

Chi Kalevar fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Trudy Bretzer fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

R.G.F. Hill et Stan Gardiner font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions.

Bruce MacMillan fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

William Roberts fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 21 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

**EVIDENCE** 

[Recorded by Electronic Apparatus]

Monday, April 22, 1991

• 0900

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I call the meeting to order.

We are very glad to be here in Toronto for two full and long days. We have many witnesses to hear.

We have the pleasure and honour this morning to have with us a very distinguished jurist. He is very well known, not only in Ontario but in Canada and abroad. Former Justice Willard Estey is of course a lawyer of very great reputation. He was Chief Justice of Ontario and was also a prominent Justice of the Supreme Court of Canada. I have always read and continue to read his very interesting judgments in many fields of the law. It is with great pleasure that I invite the Hon. Justice Willard Estey to make his own presentation. Mr. Justice Estey is accompanied by Mr. Peter Nicholson.

Hon. Mr. Justice Willard Z. Estey (Individual Presentation): Thank you, Mr. Chairman and members of the committee of the Parliament of Canada. We are very grateful to you for the opportunity on very short notice to appear before you and acquaint you with some of the work that Mr. Peter Nicholson and I have been doing on the subject of the Constitution, its amendment, the process and the substance.

You will be relieved to know that this morning we are not going to burden and bore you with a discussion of what you should do and what you should recommend on substantive constitutional reform. We are concentrating, for reasons I will come to in a moment, on the high priority of process. How do you go about responding to the issues raised by the provinces and by various sectors of our community today in revitalizing, modernizing, or reforming our Constitution? The process is what we are going to talk about.

Mr. Chairman, it should be no surprise to any Canadian who thinks at all that we are in need of constitutional revision in this nation. First of all, a commission called the Rowell–Sirois Commission, a federal government appointment, analysed our economic prospects in the 1930s and 1940s and the political solutions we had in place in the Constitution and found the crises serious and the remedies few and far between.

Since that time, when we were warned we were going into constitutional trouble, we have been shackled by the fact that, unlike all the other democracies of the western world, we had no way to amend our Constitution. We were living in an unbelievable set of constitutional handcuffs. That has been accommodated now. In the meantime, we have sat by and watched the Australians, the Americans, the West Germans, and latterly the central Europeans all reform their

[Traduction]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le lundi 22 avril 1991

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): La séance est ouverte.

Nous sommes très heureux de nous trouver à Toronto pour deux longues journées bien remplies. Nous avons beaucoup de témoins à entendre.

C'est à la fois un plaisir et un honneur ce matin que de recevoir un éminent juriste qui est bien connu, non seulement en Ontario mais dans l'ensemble du pays et à l'étranger. L'ancien juge Willard Estey est certes un juriste de grande renommée. Il était juge en chef de l'Ontario et fut également un des juges éminents de la Cour suprême du Canada. J'ai toujours lu et je continue à lire ses jugements très intéressants dans de nombreux domaines. C'est donc avec grand plaisir que j'invite le juge Willard Estey à faire son exposé. M. Estey est accompagné de M. Peter Nicholson.

Son honneur le juge Willard Z. Estey (présentation individuelle): Merci, monsieur le président et membres du comité du Parlement canadien. Nous vous sommes très reconnaissants de nous avoir permis sans grand préavis de comparaître devant vous pour vous expliquer un peu le travail que M. Peter Nicholson et moi-même avons fait au sujet de la Constitution, de sa modification, du processus et du fond.

Vous serez certainement soulagés d'apprendre que ce matin, nous n'avons pas l'intention de vous ennuyer en discutant de ce que vous devriez faire et de ce que vous devriez recommander en matière de réforme constitutionnelle. Pour des raisons sur lesquelles je reviendrai dans un instant, nous allons plutôt insister sur la grande priorité à donner au processus. Comment réagir devant les questions soulevées par les provinces et par divers secteurs de la population en rajeunissant, modernisant ou réformant notre Constitution? Nous nous contenterons donc de parler de processus.

Cela ne surprendra d'ailleurs certainement pas ceux qui pensent qu'il nous faut réviser notre Constitution. Tout d'abord, une commission du nom de Commission Rowell-Sirois, nommée par le gouvernement fédéral, a analysé nos perspectives économiques dans les années 30 et 40 ainsi que les solutions politiques qu'offrait la Constitution et a conclu que les problèmes étaient graves et que les remèdes étaient très rares.

Depuis lors, lorsque nous avons été avertis que nous allions rencontrer des problèmes constitutionnels, nous nous sommes heurtés au fait que, contrairement à toutes les autres démocraties du monde occidental, nous n'avions aucun moyen de modifier notre Constitution. Nous avions des menottes constitutionnelles incroyables. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Entre temps, nous avons regardé les Australiens, les Américains, les Allemands de l'Ouest et, dernièrement,

constitutions with considerable ease and without the heat, pressure, and debate that we generate, and we have not learned very much. We are here today to try to open the portals to what seems to be and what we are going to commend to you for your studies is an easy invitation, not foolproof or labour free, to review the basics of our Constitution and respond in balance to a wide range of discussions, not just one or two immediate issues or one or two concerns of one or two provinces.

• 0905

Having said all that, let me say that we are going to spend only three or four minutes introducing the subject, then about 15 minutes to explain the simple mechanisms we are talking about. Then we are available for questions.

The last warning about our general presentation is that we have made no effort to try to be finite and cover all the issues that are going to tumble out of what we have to say. That would take too long. What we want to do is leave the big picture. Then the individual issues, the policies which have to be settled, will have to be undertaken by this committee and by the Parliament that it represents and perhaps legislatures of the provinces.

What is the object in this? The object obviously is to find a structure that will find the gap we have in our Constitution, for which we have no machinery. How do you handle a serious idea advanced by one unit as a federal system that challenges not simple allocations of power and isolated issues but the fundamental structure of the Constitution?

We do not have any binding court that can say this is what you are going to do, and we do not have any precise way to gather together the brains of the community to say what it is we wish to review, what it is we wish to remedy and how we wish to go about it.

The trick therefore is to find in the face of the realities of today some quick way to respond to the ideas raised by a number of provinces. We always start with Quebec: Quebec must be getting tired of that. Alberta and Quebec and other provinces come up with ideas, but the rest of Canada has no mechanism of response. The starting-point is how we assemble such a mechanism.

Our fundamental approach is that all authority in communities—and this has been known to man since at least 320 B.C. in Greece—springs from the residents of those communities. It does not come from the woodwork, and it does not come from documents and pieces of paper, but from the will of the people. Therefore, the first step you have to take is to interest the people in forming a bond and a voice mechanism that allows them to focus their thoughts and communicate the result.

We think all history, particularly recent history, points to the use of an assembly of people, sometimes called a constituent assembly and sometimes a constitutional assembly. For want of something better, I am going to call it

#### [Translation]

les habitants de l'Europe centrale qui ont tous révisé leur Constitution avec une grande facilité et sans les émois, les pressions et les débats que nous connaissons. Il ne semble toutefois pas que cela nous ait appris grand-chose. Nous sommes venus ici pour essayer d'ouvrir la porte à ce qu'il nous semble être une méthode facile que nous vous recommandons, sachant qu'elle n'est pas infaillible et qu'elle exigerait tout de même certains efforts, pour réviser les fondements de notre Constitution et répondre à tout un éventail de questions et non pas seulement à une ou deux questions urgentes ou à une ou deux questions touchant une ou deux provinces.

Cela dit, nous ne prendrons que trois ou quatre minutes pour présenter le sujet, puis environ quinze pour expliquer les mécanismes assez simples dont il s'agit. Nous pourrons ensuite répondre à vos questions.

Dernier avertissement à propos de notre exposé, nous n'avons pas cherché à couvrir toutes les questions qui découleront de ce que nous avons à dire. Cela prendrait trop longtemps. Nous voulons vous laisser une impression générale. Les questions particulières, les principes sur lesquels il faudra se mettre d'accord, devront être envisagés par le comité et par le Parlement qu'il représente ainsi peut-être que par les assemblées législatives des provinces.

Quel est l'objet de tout cela? Il s'agit évidemment de trouver une structure qui permettra de combler la grosse lacune que comporte notre Constitution. Que faire d'une idée sérieuse avancée par un élément d'un système fédéral qui non seulement conteste la répartition des pouvoirs et certaines questions isolées mais la structure fondamentale de la Constitution?

Nous n'avons pas d'instance ayant force exécutoire qui puisse dire ce qu'il faut faire et nous n'avons pas de façon précise de creuser les méninges de la collectivité pour dire ce que nous voulons réviser, ce que nous voulons changer et comment nous voulons nous y prendre.

Il s'agit donc de trouver, face aux réalités d'aujourd'hui, une façon rapide de répondre aux idées soulevées par un certain nombre de provinces. Nous commençons toujours par le Québec: le Québec doit commencer à en avoir assez. L'Alberta et le Québec ainsi que d'autres provinces présentent certaines idées mais le reste du Canada ne dispose pas de mécanisme pour y répondre. Il faut donc d'abord savoir comment se doter d'un tel mécanisme.

Nous partons du principe que toute autorité au sein d'une collectivité—et l'homme a découvert cela depuis au moins 320 avant J.-C. en Grèce—émane des membres de cette collectivité. Cela ne vient pas par miracle et cela ne vient pas de documents ni de bouts de papier mais de la volonté du peuple. Donc, la première étape doit consister à intéresser le peuple à établir des liens et à se doter d'un mécanisme qui lui permette de se creuser les méninges et de communiquer les résultats de ce travail.

Nos pensons que toute l'histoire, et en particulier l'histoire récente, invite à l'utilisation d'une assemblée du peuple, parfois appelée assemblée constituante et parfois assemblée constitutionnelle. Faute de mieux, je parlerai d'une

a citizens' forum or a citizens' assembly or a people's forum. It does not matter what. It is informal and it will be established by the forms of government; in this case, by the federal government acting under the peace, order, and good government; inciples, and by co-operating with the provinces, operating under their secure fiefdom inside the provincial boundaries.

So jointly we will establish, but under the aegis of the national government, a constituent assembly. A constituent assembly will have a simple instruction; that is, to review the learning of the day as focused by the various commissions, committees, including this one, which are studying this nationally and provincially. They will look to their own resources—which I will come to in a moment, as to how they will do that—formulate a plan, draft the outlines of a constitution, and submit it to the national government for referendum across the nation.

Ultimately, issues will be disposed of, as the referendum points in that direction. Perhaps one or more provinces will be motivated to conduct their own precise referendum, if by that time they are discontented with the work and output of the citizens' assembly. That is the rough description of it.

How the assembly will be convened is important. First of all, it has to appear to be authentic. It certainly has to be impartial. It has to be above the whims and currents of ordinary day-to-day politics and party politics. It has to attract the talent of the nation, of which we have a lot. It is largely a skilled population, a trained population, that we are talking about. Above all, it has to have the facilities to meet and do its work.

May I take a moment, Mr. Chairman, to turn your mind back to what the United States of America did to extricate themselves from the disasters of the 1780s, when they were faced with foreign invasion or re-invasion, dissension at home, backruptcy of the national government at home—everything that sounds so familiar in the world today. They formed a citizens' assembly called the Philadelphia Convention and assembled 55 people, most of whom came on horseback. They worked together for two months, and they produced the United States Constitution, which is the longest-running consistent, democratic organism on the face of the earth. It has lots of warts and baubles on it, but it works for them. It is not a model we should copy—we should not copy anybody's model—but that is the leading example of a constituent assembly.

• 0910

Australia uses one regularly to amend its Constitution. Central Europe pulled itself out of the jaws of Communism by what amounts to constituent assemblies. Athens was established in 322 BC on the hillsides of Athens by a constituent assembly. We did not invent anything; we have simply dusted it off.

We would start by using the avails of the modern computer and by having a lot of elected representatives across our country, from coast to coast, assemble the raw material for the assembly. Peter Nicholson, who has made a great

#### [Traduction]

tribune des citoyens, d'une assemblée des citoyens ou d'une tribune du peuple. Peu importe. Ce n'est pas rigide et ce sera créé par les ordres de gouvernement; dans ce cas, par le gouvernement fédéral agissant dans le respect des principes de paix, d'ordre et de bon gouvernement, en coopération avec les provinces opérant dans leurs fiefs provinciaux.

C'est donc conjointement que nous créerons, sous l'égide du gouvernement national, une assemblée constituante. Sa mission sera simple: passer en revue ce que nous ont appris les diverses commissions et les nombreux comités, dont le vôtre, qui étudient la question à l'échelle nationale et provinciale. Cette assemblée utilisera ses propres ressources—et j'y viendrai dans un moment—pour formuler un plan, rédiger les grandes lignes d'une Constitution et soumettre le projet au gouvernement national en vue d'un référendum national.

En dernier ressort, c'est le référendum qui indiquera la façon dont seront réglés les problèmes. Peut-être qu'une ou plusieurs provinces voudront organiser leur propre référendum si elles sont mécontentes du travail et du résultat de cette assemblée de citoyens. C'est en gros la façon dont nous voyons les choses.

Il est important de faire attention à la façon dont cette assemblée sera convoquée. Tout d'abord, elle doit paraître authentique. Elle doit être absolument impartiale. Elle doit échapper aux caprices et aux courants de la politicaillerie du jour et de la politicaillerie de partis. Elle doit attirer les talents de toute la nation dont nous sommes très riches. Nous parlons essentiellement d'une population éduquée et compétente. Surtout, elle doit avoir les moyens de se réunir et de faire son travail

Pouvez-vous me donner un instant, monsieur le président, pour vous rappeler ce qu'ont fait des États-Unis d'Amérique pour s'extirper de la situation désastreuse des années 1780, face aux invasions étrangères, à la dissension au pays, à la faillite du gouvernement national—toutes des choses que l'on connait bien dans le monde d'aujourd'hui. Ils ont convoqué une assemblé de citoyens appelée la Convention de Philadelphie et réuni 55 personnes, pour la plupart arrivées à cheval. Ceux-ci ont travaillé ensemble pendant deux mois et ont rédigé la Constitution des États-Unis qui est l'organe démocratique le plus ancien au monde. Cette Constitution présente des tas de défauts et lacunes mais elle fait l'affaire. Ce n'est pas un modèle qu'il nous faut copier—nous ne devrions copier personne—mais c'est le meilleur exemple d'assemblée constituante.

L'Australie a régulièrement recours à une assemblée constituante pour modifier sa Constitution. L'Europe centrale s'est extirpée du communisme au moyen de ce que l'on peut appeler des assemblées constituantes. Athènes a été créée en 322 avant J.-C. sur les collines d'Athènes par une assemblée constituante. Nous n'avons rien inventé, nous nous sommes contentés de fouiller dans ce qui existait.

Nous commencerions en utilisant les services de l'ordinateur moderne et en demandant à beaucoup de représentants élus de tout le pays, d'un océan à l'autre, de réunir la matière brute nécessaire à cette assemblée. Peter

study of this, is going to lay out the details of how that will be done, and I am going to turn it over to him in just a moment. Once the assembly is set up, of course, it cannot operate *in vacuo*.

Somebody has corrected me. Athens was established in 594 B.C. In Saskatchewan, the law school library does not go back beyond 322 B.C.

The assembly has to have the tools with which to work. They will need a staff. That staff cannot be appointed by the federal government. It can be confined to, but cannot exclude, the Public Service. It has to be a staff that is satisfactory to the assembly itself. It then goes into its own organization mode and elects its officers and committee, if it wants one. It sits and studies; it reports. We have tested this out by a number of mathematical pursuits. Mr. Nicholson is a mathematical expert. I fall way behind. As he lays out the figures, I will be taking notes. The system seems to be foolproof in the sense of principles. It is quick, and, you will be pleased to know, inexpensive.

Without taking any further time of this committee, I would like to introduce Peter J. Nicholson, who will discuss with you the details of the proposed citizens' assembly.

Mr. Peter Nicholson (Individual Presentation): I might cover, by way of my summary of the process, a few of the points Justice Estey has already mentioned in his introduction. Forgive me if I go over a few points that have already been touched.

Justice Estey mentioned the appointment of a citizens' assembly, an idea that we all know has gained some currency in the country in the last few weeks. Even this very day, there are a couple of editorials in the national papers on the subject.

We all know there have been some substantial questions as to how practical this could be and how you would actually achieve it. For instance, how could such an assembly be made sufficiently representative while still keeping numbers within reasonable bounds? How could we assure that it was not simply captured by aggressive interest groups or the same partisan politics that have disaffected many people? What process for selection of members would be so transparently fair and objective as to dispel any doubts about the legitimacy of the resulting body? That is what we want to go through now.

There are four main points. First, every legislator in Canada—federal, provincial, opposition, government, territorial—would be given the right to nominate, say, for purposes of example, three citizens of Canada to a pool of names from which the assembly would eventually be selected. If you count up the number of members in all the legislatures in Canada, that pool, if there were three names per legislature, would have about 3,600 in it, without taking account of the possibility of duplicate nominations.

• 0915

The second point is that the ultimate size of the assembly would be set so as to allow for adequate representation from all parts of the country, but without becoming unwieldy. We have constructed an example—and I stress that it is only an

#### [Translation]

Nicholson qui a très bien étudié la question va expliquer dans les détails comment l'on s'y prendra et je lui laisserai donc la parole dans un instant. Lorsque l'assemblée sera constituée, bien sûr, elle ne pourra opérer dans le vide.

Quelqu'un vient de me signaler une erreur. Athènes a été créée en 594 avant J.-C. En Saskatchewan, la bibliothèque de la faculté de droit ne remonte pas au-delà de 322 avant J.-C.

L'assemblée doit avoir les outils nécessaires pour faire son travail. Elle aura besoin de personnel. Ce personnel ne pourra être nommé par le gouvernement fédéral. Il ne peut se limiter à la fonction publique mais ne peut l'exclure non plus. Il doit satisfaire l'assemblée elle-même. C'est alors que l'assemblée s'organise et élit ses dirigeants et son comité, si elle en souhaite un. Elle siège et étudie; elle présente des rapports. Nous avons testé cela grâce à un certain nombre de calculs mathématiques. M. Nicholson est un expert des mathématiques. Moi pas du tout. Alors qu'il exposera les chiffres, je prendrai des notes. Le système semble infaillible pour ce qui est des principes. C'est rapide et, vous serez heureux de l'apprendre, peut coûteux.

Sans empiéter davantage sur votre temps, j'aimerais maintenant vous présenter Peter Nicholson qui va vous exposer les détails de ce projet d'assemblée de citoyens.

M. Peter Nicholson (présentation individuelle): Je résumerai brièvement certains des points abordés par M. Estey dans son introduction. J'espère que vous ne m'en voudrez pas.

M. Estey a parlé de la nomination d'une assemblée de citoyens, idée qui semble faire son chemin depuis quelques semaines dans notre pays. Même aujourd'hui, il y quelques éditoriaux à ce sujet dans la presse nationale.

Nous savons tous que l'on a posé certaines questions importantes sur la façon dont une telle assemblée pourrait marcher. Par exemple, comment faire pour qu'elle soit suffisamment représentative sans atteindre des proportions déraisonnables? Comment faire en sorte qu'elle ne soit pas l'objet de groupes d'intérêt agressifs ou de la politique partisane qui dégoûte tellement de monde? Comment sélectionner ses membres de façon suffisamment transparente, juste et objective pour qu'il n'y ait aucun doute quant à la légitimité de l'organe ainsi constitué? C'est ce sur quoi nous voudrions nous pencher maintenant.

Il y a quatre points principaux. Tout d'abord, tout législateur au Canada—fédéral, provincial, opposition, majorité, territorial—aurait le droit de désigner, par exemple, trois citoyens du Canada qui seraient ajoutés à une liste de noms dans laquelle on sélectionnerait finalement cette assemblée. Si vous comptez le nombre total de membres des assemblées législatives du Canada, à raison de trois noms par législateur, nous aurions ainsi une liste de quelque 3,600 noms, sachant que certains pourraient évidemment être proposés par plusieurs personnes.

Le deuxième point est que le nombre des membres de cette assemblée serait fixé de façon à assurer une bonne représentation de toutes les régions du pays, sans que cela devienne trop lourd. Nous avons monté un exemple—j'insiste

example—for purposes of explanation and discussion that shows that balanced geographical representation could be obtained in an assembly of about 250 to 300 members. The specific example appended to our submission is an assembly of 260, of which precisely half the members would emerge from the nominees of provincial legislators and half from federal parliamentarians. The agreed number of names would then be drawn by lot from the pool of nominees—this is the key innovation—not unlike selecting the members of a jury. In this day and age, the selection process itself would be computerized to ensure perfect objectivity and a blind draw from among the nominees.

#### • 0920

Fourth, the draw would be structured around what we would call provincial allocations, designed to strike a balance between population and the traditional practice of giving the smaller provinces somewhat greater representation than population alone would warrant. Once again, we would refer you to the table appended to the back of the presentation, which is simply one example of a provincial sub-allocation.

We would also point out that in view of the unique circumstances of native people—we would stress that those circumstances are unique—their leaders should also probably make nominations to a separate pool of names from which a specified number of native members of the assembly would be selected.

We have deliberately left out a number of important technical questions, and we would like to address those in what follows. One obvious one is, should elected members themselves be eligible to be drawn from the pool? That is an important question, but there are many others.

The proposed method, then, of selecting the assembly has the virtue of being objective, transparent, and really practical. The fact that the members are drawn by lot, as I said, just as jurors are drawn from the general population, means the assembly cannot be rigged, bought, or captured by interest groups. This is a very important feature in establishing legitimacy. Perhaps most important, Members of Parliament and members of the various provincial legislatures will be responsible for the quality of their nominees, whose names would have to be made public. This is a key point. Those who behave irresponsibly in discharging this solemn duty of coming up with the best nominations will eventually be called to account at the polls, and that is yet another democratic feature of this process.

Mr. Chairman, we know some Canadians may feel uneasy about trusting the selection of the assembly to what they may perceive as blind chance. With an assembly numbering 250 or more, there is a virtual statistical guarantee of good representation, particularly since the draw is to be segmented by province. Moreover—and this is a very important point—our political representatives will bear the responsibility of creating an outstanding pool of nominees in

#### [Traduction]

sur le fait qu'il ne s'agit que d'un exemple—aux fins d'explication et de discussion qui montre que l'on pourrait obtenir une représentation géographique équilibrée dans une assemblée d'environ 250 à 300 membres. L'exemple précis annexé à notre mémoire est une assemblée de 260 personnes dont précisément la moitié seraient choisies parmi les personnes désignées par les législateurs provinciaux et l'autre motié parmi celles qui auraient été désignées par les parlementaires fédéraux. On tirerait alors au sort le nombre de noms sur lequel on se serait mis d'accord—et c'est là l'innovation clé—un peu comme on sélectionne les membres d'un jury. À notre époque, le processus de sélection lui-même serait informatisé afin d'assurer une objectivité parfaite et sans que personne ne puisse intervenir.

Quatrièmement, le tirage serait structuré en fonction d'une répartition provinciale, destinée à réaliser un équilibre entre la population et la tradition qui veut que l'on donne aux plus petites provinces une représentation un peu plus importante que ce que ne leur donnerait normalement leur population. Là encore, nous vous renvoyons au tableau annexé au dos de cet exposé qui est simplement un exemple de répartition provinciale.

Nous signalons d'autre part qu'étant donné les circonstances uniques des autochtones—nous insistons sur le fait qu'elles sont absolument uniques—leurs chefs devraient probablement aussi désigner un certain nombre de personnes qui constituraient une liste distincte de noms dans laquelle on sélectionnerait un nombre défini de membres autochtones de l'assemblée.

Nous avons délibérément laissé de côté un certain nombre de points d'ordre technique sur lesquels nous aimerions nous arrêter un instant. Par exemple, les élus eux-mêmes devraient-ils être éligibles? C'est une question importante mais il y en a beaucoup d'autres.

La méthode proposée pour la sélection de cette assemblée présente donc l'avantage d'être objective, transparente et tout à fait pratique. Le fait que les membres sont tirés au sort, tout comme les jurés sont pris au hasard dans la population, signifie que l'assemblée ne peut être truquée, achetée ou piégée par des groupes d'intérêt. C'est très important pour lui donner sa légitimité. Ce qui est peut-être encore plus important, les députés fédéraux et les députés provinciaux seront responsables de la qualité des personnes qu'ils désigneront, dont les noms devront être rendus publics. C'est un élément clé. Ceux qui agiront de façon irresponsable en s'acquittant de cette fonction solennelle devront un jour rendre des comptes à leur électorat et c'est un autre élément qui ajoute au caractère démocratique de ce processus.

Nous savons que certains Canadiens verront peut-être d'un mauvais oeil la sélection de l'assemblée laissée au hasard. Avec une assemblée de 250 personnes ou plus, on a pratiquement une garantie statistique de bonne représentation, surtout que le tirage sera effectué séparément pour chaque province. D'autre part—et c'est un point très important—nos représentants politiques assumeront la responsabilité de la qualité des personnes qu'ils désigneront

the first place, spanning a broad spectrum of experience and outlook. As to the wisdom of selection by lot, for hundreds of years, as you all know, we have trusted matters of life and death to juries that have been chosen at random from among our peers.

Some Canadians—and I know this from reading the morning press—may believe that a citizens' assembly should be elected directly. While in our view this is superficially appealing, the reality is that an election would too easily be dominated by partisan politics, organized pressure groups, and those with the biggest publicity budgets—all the more the case when you are facing a constricted timeframe, as we are.

• 0925

These unfortunate features of an election would rob the assembly of the very legitimacy that we are seeking to establish. This is a very important point: many of the most worthy candidates, although willing certainly to serve if they were selected, would not be prepared to compete for a position in an election campaign. It is far better to let those who nominate the members of the assembly be the ones ultimately to face election.

Furthermore-and this is the key point-the output of the citizens' assembly will be tested in a national referendum, thus giving every Canadian a voice in the ultimate outcome. As Justice Estey mentioned in his introduction, the members of the assembly will inevitably need some expert help in sorting through the issues, identifying options, and assessing the more technical pros and cons. This help, in our view, should be provided by expert advisory groups, whose role would be purely professional and non-partisan. Since considerable background preparatory work will be needed before the assembly meets, the advisory group should begin as soon as possible, perhaps after this very committee, the Spicer commission, and a number of others report in early summer. As a practical matter, therefore, we believe the expert advisers should be appointed by the federal government, after consultation with the provinces, and of course their independence must be unquestionable.

The citizens' assembly, once constituted, could elect a president from among its members and approve its own operating rules and committees. The assembly would also select—and this is very important—its own advisers, which might or might not include members of the original government—appointed groups. The role of the government—appointed expert advisers is to do the front—end work, but the assembly will have a degree of internal sovereignty and can decide its own advisory services.

It is difficult to forecast how long the assembly would take to coalesce, first around broadly shared objectives for the country, and then to draft a referendum proposal, incorporating any required changes in the Constitution that

[Translation]

au départ, ce qui devrait permettre un large éventail d'expériences et de perspectives. Quant à la sagesse du tirage au sort, depuis des centaines d'années, comme vous le savez tous, nous avons confié les questions de vie et de mort à des jurés tirés au sort parmi leurs pairs.

Certains Canadiens—et la lecture des journaux de ce matin nous le confirme—pensent peut-être qu'une assemblée de citoyens devrait être élue au suffrage direct. Si cela peut paraître superficiellement valable, la réalité veut qu'une telle élection serait trop facilement dominée par la politique partisane, les groupes de pression organisés et ceux qui disposent des plus gros budgets de publicité—surtout lorsque les délais sont limités, comme dans ce cas.

À cause de ces fâcheux défauts, une élection priverait l'assemblée de la légitimité que tout le monde voudrait lui conférer. Un élément demeure essentiel: parmi les candidats les plus valeureux, nombreux sont ceux qui seraient prêts à accepter cette mission s'ils étaient choisis, mais qui refuseraient d'affronter des concurrents dans une campagne électorale pour accéder à un siège. Il est nettement préférable de laisser ceux qui vont choisir les membres de cette assemblée affronter l'électorale

En outre-et c'est là une considération essentielle-la proposition que formulera l'assemblée des citoyens sera soumise à un référendum national, ce qui donnera à chaque Canadien l'occasion de se prononcer en dernier ressort. Comme l'a dit le juge Estey dans son introduction, les membres de l'assemblée devront se faire assister par des experts pour cerner les questions, pour répertorier les solutions possibles et pour évaluer dans le détail les avantages et les inconvénients de chaque élément. À notre avis, cette assistance devrait être confiée à des groupes consultatifs d'experts qui interviendront à titre strictement professionnel et non partisan. Comme il va falloir réunir une documentation préparatoire considérable avant les premières séances, ce groupe consultatif devrait commencer ses travaux le plus tôt possible, éventuellement après le dépôt des rapports de ce comité, de la commission Spicer et des autres organismes, au début de l'été. Sur un plan pratique, nous considérons donc qu'après avoir consulté les provinces, le gouvernement fédéral devrait nommer ces experts-conseils, dont l'indépendance devra naturellement être indiscutable.

Une fois constituée, l'assemblée des citoyens élira un président parmi ses membres, se dotera d'un règlement et constituera ses comités. En outre, et c'est là un élément très important, elle pourra également choisir ses propres conseillers, parmi lesquels on pourra éventuellement retrouver des membres des groupes consultatifs initialement constitués par le gouvernement. Les experts-conseils nommés par le gouvernement devront faire un travail de défrichage, mais l'assemblée aura une certaine autonomie et pourra se doter à sa guise de ses propres services consultatifs.

Il est difficile de prévoir le temps qu'il faudra à l'assemblée pour s'entendre sur des objectifs nationaux acceptables par le plus grand nombre, puis pour rédiger une proposition référendaire comprenant toutes les modifications

would reflect those objectives. Certainly several months should be set aside, and we are confident, provided this process were launched expeditiously, that this is adequate time to complete the background work, form the assembly, permit it to meet for several months, and still be ready for a referendum in the fall of 1992.

In conclusion, I will sum up the key advantages. It would provide Canadians with a legitimate collective voice, which avoids the discredited process of closed-door, brokerage politics among first ministers; it would enable all the major constitutional issues to be addressed in an open and objective way. The process respects democratic principles at every stage. In the first place, elected representatives participate by making the nominations to the assembly and will ultimately be accountable to their constituencies for the quality of those nominations; second, the assembly itself is of and for the people of Canada; and third, the recommendations of the assembly—that is, the proposed constitutional changes—would ultimately be decided by the most direct form of democracy possible, a national referendum.

We think the process promises to liberate powerful new political energy and creativity in Canada to match the gravity of the issues that now face the country. It would involve the Canadian public in an entirely new, yet practical and disciplined, way, thus giving a desperately needed boost to national morale. Moreover, the citizens' assembly promises to bring forth a number of fresh faces to the national political scene, and that also is important.

Finally, if a majority of the citizens of Quebec voted in the referendum to reject the constitutional changes proposed by the assembly, Canadians would still have created a process and a structure that could carry on with real purpose and vitality, even in the very unhappy event that one of our members opted for sovereignty.

In conclusion, governments must support this approach by authorizing its implementation—it is as simple as that—and Justice Estey mentioned what would be required as a minimum. From a purely legal point of view, as he said, much of the machinery could be established by the federal government, but I think the practicalities are that this method of approach would have to commend itself to a number of provincial governments as well.

• 0930

That concudes the technical outline. We have provided all members with some pictures. I think they have just been circulated. We can speak to those later. This one, called a democratic path, in a sense summarizes the message. Parliamentarians nominate; the computer selects; the citizens' assembly proposes; all Canadians decide; and finally, legislatures enact. Thank you very much.

#### [Traduction]

constitutionnelles nécessaires à la réalisation de ces objectifs. On peut certainement prévoir plusieurs mois à cette fin, et à condition que le processus soit entrepris sans délai, il est possible, à notre avis, de constituer toute la documentation, de former l'assemblée et de lui permettre de siéger pendant plusieurs mois tout en respectant l'échéance d'un référendum qui se tiendrait à l'automne de 1992.

En conclusion, je voudrais vous résumer les avantages essentiels de cette formule. Elle permettrait aux Canadiens de formuler légitimement leur opinion collective, en évitant le discrédit des tractations à huis clos et la politique de marchands de tapis entre les premiers ministres; elle permettrait de débattre de toutes les grandes questions constitutionnelles de façon ouverte et objective. Elle respecte les principes démocratiques à toutes les étapes. En premier lieu, des représentants élus participent au choix des délégués à cette assemblée, et rendent finalement compte de la pertinence de ce choix devant leurs électeurs; deuxièmement. c'est l'assemblée du peuple du Canada pour le peuple du Canada; troisièmement, les recommandations de cette assemblée, c'est-à-dire les projets de modification de la Constitution, font l'objet d'une décision selon la forme la plus directe de démocratie, à savoir un référendum national.

Nous pensons que cette formule offre la perspective de libérer toute la créativité et l'énergie politique dont le Canada a besoin pour faire face à la gravité de la situation. Elle fait intervenir les citoyens du Canada selon des modalités pratiques, ordonnées, mais entièrement nouvelles, ce qui devrait remonter le moral des Canadiens, qui en ont bien besoin. En outre, l'assemblée des citoyens va faire apparaître un certain nombre de visages nouveaux sur la scène politique nationale, et cet élément n'est pas à négliger.

Enfin, si une majorité des citoyens du Québec se prononcent par référendum en faveur d'un rejet des modifications constitutionnelles proposées par l'assemblée, les Canadiens auront tout de même instauré un processus et une structure qui pourront être maintenus, même dans le cas très malencontreux où l'une des composantes canadiennes opterait pour la souveraineté.

En conclusion, les autorités doivent favoriser cette formule en autorisant sa mise en oeuvre—c'est aussi simple que cela—et le juge Estey a indiqué les mesures minimales à prendre à cet égard. D'un point de vue strictement juridique, comme il l'a dit, l'essentiel de l'appareil devrait être créé par le gouvernement fédéral, mais sur un plan pratique, la formule devrait également recueillir l'appui d'un certain nombre de gouvernements provinciaux.

Voilà pour les éléments techniques. Tous les membres du comité ont pu voir des illustrations, qui ont été distribuées à chacun. Nous en parlerons plus tard. Celle-ci, intitulée le chemin démocratique, résume en quelque sorte notre message. Les parlementaires proposent des candidats, l'ordinateur les choisit, l'assemblée des citoyens fait des propositions, tous les Canadiens en décident et, finalement, les assemblées législatives les mettent en oeuvre. Merci beaucoup.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much for your presentation. The newspaper and the media generally, in the last one or two weeks, are talking more and more about this aspect of our mandate. You referred to the Philadelphia conference. There is a beautiful book on this, entitled *The Miracle in Philadelphia*, by Catherine Bowen. Perhaps—we never know—a miracle may happen here in this country too.

Since our hearings have started, Rob Nicholson from Niagara Falls has joined us, as well as Mr. André Ouellet of Papineau—Saint-Michel and Mr. Maurizio Bevilacqua from North York. The first question will be asked by the government side, Mr. Ross Reid.

Mr. Reid (St. John's East): First of all, I want to say on behalf of my colleagues how pleased we are to be in Ontario and in Toronto.

Second, I would like to say how pleased I am that we started off with Mr. Justice Estey and Peter John Nicholson. This plan, which Michael Kirby thought was a new design for a fileting plant, in the beginning, could only be designed by a politician who went into the fishing industry and then into the banking industry. It is a pleasure to meet Mr. Justice Estey and to see Peter John Nicholson here.

We have with us this morning, on our side, three Ontario members, Mr. Nicholson, Mr. Atkinson, and Senator Di Nino. I would simply like to say that this morning we should have started with our colleague the member for Scarborough Centre, Pauline Browes, but yesterday the Prime Minister put her in the Cabinet, which I think delighted a lot of people. It is a great loss to this committee, in my view, and it is also a great loss to us on this side and to me personally. I just want to say how pleased I am and how pleased I know all my colleagues are for her.

Some hon, members: Hear, hear!

Mr. Reid: I think Mr. Atkinson will start.

Mr. Atkinson (St. Catharines): Obviously I cannot welcome the people to Toronto from St. Catharines. We have tensions between cities outside of Toronto also in Ontario. Thank you very much for your presentation, gentlemen.

The constituent assembly, as you say, is something that is gaining more prominence as we go through this discussion. In your particular model, I assume that the constituent assembly is to fit into the current amending process that we have and is to be part of the initiating process. Perhaps you could comment on that.

Mr. Justice Estey: Yes, that is correct. There is nothing new required to make this machine run right down to the 1982 amending process of the Constitution. Once you trigger it, set it going, and there is goodwill in the population to make use of the facility—that is a big item—then the legal forum will keep up with that goodwill.

[Translation]

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup de votre exposé. Depuis une ou deux semaines, les journaux et l'ensemble des médias accordent de plus en plus d'importance à cet aspect de notre mandat. Vous avez fait référence à la conférence de Philadelphie. Il existe à ce sujet un bel ouvrage de Catherine Bowen intitulé *The Miracle in Philadelphia*. Peut-être y aura-t-il également un miracle dans notre pays, on ne sait jamais.

Après le début de ses travaux, le comité a accueilli Rob Nicholson, de Niagara Falls, M. André Ouellet, de Papineau-Saint-Michel, et M. Maurizio Bevilacqua, de York-Nord. La première question va être posée par un député du parti ministériel, M. Ross Reid.

M. Reid (St. John's-Est): Tout d'abord, au nom de mes collègues, je tiens à vous dire à quel point nous sommes heureux d'être en Ontario et à Toronto.

Deuxièmement, je suis très heureux que nous ayons commencé par les interventions de M. le juge Estey et de M. Peter John Nicholson. Ce plan, dont Michael Kirby pensait initialement qu'il s'agissait d'un nouveau modèle d'usine de traitement du poisson, n'a pu être conçu que par un homme politique qui s'est intéressé à l'industrie de la pêche avant de s'engager dans le secteur bancaire. C'est un très grand plaisir pour moi de rencontrer ici M. le juge Estey et M. Peter John Nicholson.

De notre côté, nous avons ce matin trois parlementaires de l'Ontario, M. Nicholson, M. Atkinson et le sénateur Di Nino. Aujourd'hui, il aurait fallu commencer par notre collègue, la députée de Scarborough Centre, Pauline Browes, mais hier, le premier ministre l'a nommée au Cabinet, ce qui a dû faire plaisir à bien du monde. C'est une grande perte pour notre comité, en particulier pour ses membres du parti ministériel, ainsi que pour moi à titre personnel. Mais je peux vous dire que comme moi, mes collègues sont très contents pour elle.

Des voix: Bravo, bravo!

M. Reid: C'est M. Atkinson qui va commencer.

M. Atkinson (St. Catharines): Etant de St. Catharines, je suis mal placé pour vous souhaiter la bienvenue à Toronto. Il existe des tensions entre les villes de la banlieue torontoise et ailleurs en Ontario. Je vous remercie de votre exposé, messieurs.

Comme vous le dites, il est de plus en plus question, au cours de ce débat, de la formule de l'assemblée constituante. Dans le modèle que vous proposez, cette assemblée doit s'accommoder de la formule de modification actuelle, et elle intervient dans le déclenchement du processus de modification. Pouvez-vous nous donner des précisions à ce sujet?

Le juge Estey: C'est bien cela. Il n'y a rien à ajouter pour qu'on en revienne à la formule de modification de la Constitution de 1982. Une fois qu'elle est déclenchée, elle a besoin de la bonne volonté de la population—c'est l'élément déterminant—et ensuite, l'assemblée doit continuer, sur le plan juridique, à se conformer à cette bonne volonté.

Mr. Atkinson: As you mentioned in your brief, Meech Lake showed that executive federalism had fallen out of favour with the population. Is this constituent assembly to get that public participation component? Why not use the Parliament of Canada, which already has the representation from the various areas of the country?

Mr. Justice Estey: That is a good question, and it is unanswerable by anybody who has not been through the parliamentary mill. Your experience vastly outweighs that of the amateur on the outside looking in.

• 0935

There are a couple of things that should be said, though. One of them is that Meech Lake is a kind of a national bear trap. It is no wonder we did not know how to amend the Constitution. We never did have a constitution. We had an English statute, which is 125 years out of date. Since it was introduced, the country was expanded from ocean to ocean, north to south. The population went up by nine times. We are overwhelmed by our American neighbour, though it may be based upon goodwill.

We come along to amend the thing, and we do not have any machinery. We finally get the machinery, and we bump into the thing rather innocently. Meech Lake probably lacked the broad base of citizen discussion. It is the citizens' fault. It is not the fault of the implementers of Meech Lake. They lack that conventional habit, know—how, that other populations have been developing over the last several hundred years.

When you run that through another funnel, the parliamentary funnel, because of our 100 years of practice, you attract party politics, regional differences, trade-offs, a process that is not necessarily easy when adapted to a constitutional-making process. Essentially, history has shown mankind, if he or she looked at it and read it, that constitution-making is for the people. It is not complex, and it should not take forever. That is not our mindset. We have come up on the legislative side, not the constitutional side.

If there is a short answer to your penetrating question, it is that in the milieu in which the country finds itself, we are not now standing on firm ground. We are not standing as tightly together as we have in our past and as we should. We need a new bond. We need a new generation, a regeneration to give new roots to the Constitution and start us going again. That would be my answer.

Mr. P. Nicholson: All I can add is that of course parliamentarians are involved, in that they will select the nominees from which the assembly is drawn. Moreover, it is a way in which both the federal Parliament and all the

[Traduction]

M. Atkinson: Comme vous l'indiquez dans votre mémoire, les événements du lac Meech ont montré que le fédéralisme exécutif avait perdu la faveur des Canadiens. Etes-vous certain que cette assemblée constituante bénéficiera de la participation des Canadiens? Pourquoi ne pas faire appel au Parlement du Canada, où sont déjà représentées les différentes régions du pays?

Le juge Estey: C'est une bonne question, et on ne peut y répondre que si on a fait l'expérience de l'appareil parlementaire. A cet égard, votre expérience surpasse largement celle du profane.

Cependant, plusieurs choses méritent d'être signalées. La première, c'est que le lac Meech est une espèce de siège à ours national. Il n'est pas étonnant que nous n'ayons pas su comment modifier la Constitution, puisque nous n'en avions jamais eue. Nous avions une loi britannique vieille de 125 ans. Depuis son entrée en vigreur, le pays a pris de l'expansion d'un océan à l'autre et du nord au sud. Les Canadiens sont devenus neuf fois plus nombreux. Nous sommes submergés par nos voisins américains, même s'ils manifestent la meilleure volonté.

Nous avons entrepris de modifier notre Constitution, mais nous n'avions pas les moyens pour le faire. Finalement, nous les avons trouvés, et nous nous sommes mis à la tâche en toute innocence. La démarche du lac Meech n'a sous doute pas été soumise à un débat suffisant. Ce sont les citoyens qui sont en cause, et non pas ceux qui ont voulu réaliser l'Accord du lac Meech. Ils n'avaient pas les tradition et le savoir-faire que d'autres populations ont acquis au fil des siècles.

Si l'on procède différemment, par la voie parlementaire, dans laquelle nous avons 100 ans d'expérience, on fait intervenir les partis politiques, on se heurte au problème des disparités régionales, il faut faire des concessions, et cette formule n'est pas toujours facile à adapter au processus d'élaboration d'une Constitution. Pour peu qu'on sache analyser l'histoire, elle nous montre que l'élaboration de la Constitution appartient au peuple. Ce n'est pas un processus complexe, et il ne doit pas être éternel. Mais ce n'est pas ainsi que nous avons procédé. Nous avons tout d'abord pris la voie législative, et non pas la voie constitutionnelle.

Pour répondre brièvement à votre excellente question, je dirais que compte tenu de la réalité de notre pays, nous nous trouvons actuellement en terrain dangereux. Le Canada n'est pas aussi uni qu'il l'a déjà été, ni qu'il devrait l'être. Il nous faut de nouveaux liens. Il nous faut une nouvelle génération ou une regénération qui va permettre à la Constitution de reprendre racine et qui nous fera repartir de bon pied. Voilà ce que je peux vous donner comme réponse.

M. P. Nicholson: Tout ce que je pouvais ajouter, c'est que les parlementaires ont un rôle à jouer, puisque ce sont eux qui choisiront les candidats aux sièges de cette assemblée. En outre, cette solution fait intervenir conjointement le

provincial and territorial parliaments can be brought together in such a way as to escape the inevitable partisanship, jealousy, turf fights, and what have you, of which I am not really being critical but that I think in the context you just mentioned would probably work against a good outcome.

Moreover, the legitimacy of the deliberations of this group are absolutely crucial. I guess it is our hope and belief that if you put 250 or 300 people together from across the country without axes to grind, except an axe in favour of Canada's continuation in the future, then you will produce a lot of partisans for this country who will then fan out from coast to coast and carry that message in a way that probably is not possible in any other way.

Finally, of course, the output of this process would be subjected to a universal democratic test through a referendum. Then, in the final analysis, legislatures have to enact the resolutions. We are not proposing a binding referendum. It is an advisory referendum. That is a very important point. There is a democratic symmetry in it. The parliamentarians begin, and the parliamentarians end. Wedged in between is a process that I think not only establishes legitimacy but also creates some real enthusiasm in the country.

Mr. Atkinson: If I can go to the referendum you put in your model, does the negative reaction we have had to two previous referenda in this country and the divisive quality that can result from a referendum concern you?

Mr. Justice Estey: It is always a risk. In the making of a constitution, a referendum has a different role from a policy-making one. We run the risks. We run a huge risk, of course, if we do nothing. Every time you move off your base, you run the risk that you are going to get into worse trouble. Julius Caesar said you never lose a battle if you never leave your fort. That does not work with a constitution if you give up the battle, if you do not get out and trade blows.

Mr. Atkinson: Thank you.

Senator Di Nino (Ontario): On behalf of those of us from the Toronto area, I welcome each and every one of you here. As you can tell from the comments of my colleague, not only does Toronto keep the country together through its universal dislike of that city, but it keeps the province together. Senator Kirby would agree with that.

• 0940

Let me start by asking Justice Estey a question. The problem I see with the citizen assembly is if all the players, in particular the provinces, are not prepared to participate. I am referring in particular to Quebec, which has said through Minister Rémillard that it would not participate. Would it be possible to have a citizens' assembly without the participation of all the provinces?

### [Translation]

Parlement fédéral et toutes les assemblées législatives des provinces et des territoires, selon des modalités qui permettent d'éviter le sectarisme des partis, la jalousie, les chicanes et tout le reste; ce n'est pas vraiment ce que je veux critiquer, mais dans le contexte dont il vient d'être question, ce sont autant d'éléments qui risquent de faire obstacle à une issue heureuse du problème constitutionnel.

De surcroît, la légitimité des délibérations de cet organisme est absolument essentielle. Nous souhaitons tous, je pense, qu'en réunissant 250 ou 300 personnes venues de toutes les régions du pays et qui n'auront pas de comptes à régler, sinon pour assurer l'avenir du Canada, on va constituer un bassin de Canadiens convaincus qui vont ensuite aller porter la bonne parole dans l'ensemble du pays, et on ne pourrait obtenir un tel résultat si on procédait différemment.

Finalement, le fruit de cette démarche sera soumis à l'épreuve de la démocratie par un référendum. En dernière analyse, les assemblées législatives devront mettre en oeuvre les résolutions ainsi adoptées. Nous proposons un référendum de portée non pas exécutoire, mais consultative. C'est là un élément très important, qui confère à cette entreprise démocratique une certaine symétrie. En effet, les parlementaires interviennent au début et à la fin du processus. Entre les deux, on trouve un processus qui garantit la légitimité de l'ensemble, et qui, en outre, va créer un véritable enthousiasme dans notre pays.

M. Atkinson: En ce qui concerne le référendum que vous proposez, ne craignez-vous pas la réaction négative qu'ont suscitée les deux référendums précédents tenus au Canada, ni la division qui peut résulter d'une consultation référendaire?

Le juge Estey: L'opération comporte toujours un risque. Le référendum en matière constitutionnelle joue un rôle différent du référendum de nature politique. Il fait courir un risque, mais nous courons de toute façon un risque considérable si nous ne faisons rien. Chaque fois qu'on s'éloigne de sa base, on s'expose à une aggravation des problèmes. Jules César disait qu'on ne peut pas gagner la bataille sans quitter son fort. On ne peut pas élaborer une Constitution si l'on renonce à la bataille, si l'on refuse de sortir et d'échanger des coups.

M. Atkinson: Merci.

Le sénateur Di Nino (Ontario): Au nom de tous les représentants de la région de Toronto, je tiens à vous souhaiter la bienvenue. Comme l'a laissé entendre mon collègue, Toronto assure l'unité du pays grâce à la réprobation universelle qu'elle suscite, et elle garantit également la cohésion de la province. Ce n'est pas le sénateur Kirby qui me contredira.

Je voudrais tout d'abord poser une question au juge Estey. À mon sens, l'assemblée des citoyens pose un problème si tous les intervenants, et en particulier les provinces, ne sont pas disposées à y participer. Je pense notamment au Québec qui, par la voix du ministre Rémillard, a écarté toute possibilité de participation à cette entreprise. Est-ce qu'une assemblée des citoyens pourrait siéger sans la participation de toutes les provinces?

Mr. Justice Estey: It would not be very desirable, no question about that. However, I do not think Quebec has spoken clearly on that. There has been no clear-cut statement from Bourassa that he would not involve himself in a mechanism of this kind. There are a lot of nuances in the expressions of Gil Rémillard that go back to when he was Attorney General of Quebec on this subject. Clearly, it is not in the interest of any segment of our people to withdraw from a process of bargaining or a process of coming to understand the problem. It may be that Quebec can do better than anything it has been offered until now by getting into the process.

They will bring a lot of people to the fore who are not schooled in the political struggles of the past and who may be a little more objective than some we have heard from. Certainly that is going to be true in this province of Ontario and in western Canada; there will be a whole new choir of voices coming out of this thing.

I cannot really think Quebec will decide to stay aloof from a process of discussion before they take an enormous step of tremendous consequence to their children and the generations after that. I do not really think they will do that without thinking it out and listening to the other side to see what is still available that might match their needs and goals. I am an optimist on that.

I agree with you, though: if they do not participate, it will be a serious problem. Canada will probably have to continue and do what it can to assemble itself to respond to Quebec in any case. We have to have this move to articulate our thoughts. First of all, we must assemble them. I think Quebec is like the rest of us with regard to its political background. It is going to say it does not like the arrangement it has now, and there have to be fundamental changes made. If it finds it is a dead-end street, it will hold its own referendum and move on.

On the other hand, if something is offered that would take the risk out of this for them... We all have a huge risk. The rest of Canada is quite wrong if they think Quebec will go and it will not hurt them, and maybe it will hurt Quebec. That is not the approach they should be thinking of at all. There are huge consequences, none of which are very good, to either side of this transaction. If they can be minimized by conferences, even if they only lead to a better arrangement between new entities that are born from this process, this process will have served its purpose.

Mr. P. Nicholson: I might just add one thing. While not wanting in any way to try to read the mind of the Government of Quebec, the fact is that this process does not involve intergovernmental negotiations. In that sense, it does not violate the letter of what has been laid down. I think Justice Estey is correct in pointing out that, in fairness, the Government of Quebec has not had a chance to assess this particular proposal. At least on the surface, it would not seem to be inconsistent with either the Allaire or the Bélanger-Campeau processes, interpreted broadly.

[Traduction]

Le juge Estey: De toute évidence, cela n'est pas souhaitable. En revanche, je ne pense pas que le Québec se soit exprimé formellement sur ce point. Le premier ministre Bourassa n'a pas déclaré de façon formelle qu'il ne participerait pas à une démarche de ce genre. La déclaration de M. Gil Rémillard était très nuancée; elle nous rappelle qu'il a été procureur général du Québec. De toute évidence, aucune des composantes de la population canadienne n'a intérêt à se retirer d'un processus de négociation qui devrait lui permettre de bien saisir les problèmes. Il se pourrait que le Québec en retire davantage que tout ce qu'on a pu lui proposer jusqu'à maintenant.

Cette démarche va faire appel à toutes sortes de personnes qui ne sont pas rompues aux subtilités du combat politique, mais qui peuvent se montrer plus objectives que certaines autres, que nous connaissons. Avant de pouvoir le constater ici, en Ontario, de même que dans l'Ouest canadien; cette assemblée devrait nous faire entendre un son de cloche tout à fait nouveau.

Je ne pense pas que le Québec puisse décider de rester à l'écart d'un tel débat avant de prendre une décision très lourde de conséquences pour ses enfants et les générations à venir. Je ne pense pas qu'il puisse agir sans avoir mûrement réfléchi à la question et sans avoir écouté les arguments de la partie adversaire pour voir si celle-ci peut encore lui proposer des solutions conformes à ses besoins. À cet égard, je suis optimiste.

Néanmoins, je reconnais avec vous que si le Québec ne participe pas, le problème sera sérieux. Le Canada devra poursuivre sa route et reconstituer ses forces pour répondre au Québec. Nous avons besoin de cette démarche pour structurer nos idées. Tout d'abord, il faut les rassembler. Le contexte politique du Québec n'est pas différent du nôtre. Les Québécois vont certainement dire qu'ils n'aiment pas la formule actuelle et qu'ils veulent la modifier en profondeur. Si le Québec se retrouve dans l'impasse, il tiendra son propre référendum, dont les résultats détermineront son avenir.

En revanche, si on propose aux Québécois une solution qui leur fasse courir moins de risque... Le risque est considérable pour tout le monde. Le reste du Canada aurait bien tort de croire que le départ du Québec ne risque pas de les pénaliser; le Québec a lui-même peut-être quelque chose à y perdre. Ce n'est pas de cette façon qu'il faut voir le problème. Tout cela risque d'avoir de part et d'autre des conséquences considérables et, dans l'ensemble, très fâcheuses. Si l'on parvient à les atténuer grâce à des conférences ou même si les nouvelles entitées auxquelles cette démarche va donner naissance parviennent à une meilleure entente, l'opération aura atteint ses objectifs.

M. P. Nicholson: Je voudrais ajouter une chose. Sans vouloir faire de procès d'intention au gouvernement du Québec, il faut néanmoins constater que ce processur ne fait pas appel à des négociations intergouvernementales. À cet égard, il respecte les éléments déjà mis en place. Le juge Estey a raison de signaler que le gouvernement du Québec n'a pas eu l'occasion d'évaluer cette proposition. À première vue, elle ne semble pas incompatible avec les propositions du rapport Allaire ou de la commission Bélanger-Campeau, si on se garde d'en faire une interprétation trop étroite.

Senator De Nino: You have always talked about the process being a people process. I wonder how you would handle the pressures that would come from the so-called special interest groups. You addressed the native people in your comments, but the poor may wish to have a representation. There are those who would like to segregate women's issues, as an example. The handicapped and the different multicultural groups across the country may also seek representation in this process. How would you handle that?

Mr. Justice Estey: Through the ordinary democratic process we have used so successfully down through the ages, I think. The members of the eleven legislatures are going to have to nominate people to this assembly of a talent and representation base to properly reflect the moods and desires of the people of the country.

• 0945

Second, if one were to start down a catalogue of interests in the community that must be served and reached by a constitution, the list is infinite. Therefore, we have to find some way—and I have proposed a democratic way—to have those voices represented by a wide batch of Canadians drawn from the nominations of elected people: not appointed people, not people who have no connection with the process, but people who are elected, people who are appointed to a legislative body with the responsibility to legislate for all the people, not just one or two or ten interest groups. Those nominations are vital to this process. I think if there is a weakness in our scheme, it is whether or not the people who are in Parliament and in the legislatures can rise to the occasion and appoint the Canadian talent to that assembly that we need. I think they will.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Perhaps I should say here that in Quebec during the weekend the newspapers were very prudent, and as Mr. Nicholson has said, your process is consultative. In the very end, we follow the Constitution as it is. In other words, the citizens' forum or the constituent assembly or the national convention is there to reach some form of consensus.

This being said, of course it is obvious that the final word of Quebec is not given at all, as Mr. Justice Estey said very clearly, because we have to distinguish between the constituent assembly, which would be enshrined in the Constitution and would be a very fundamental amendment to the Constitution, or a constituent assembly that is ad hoc and does not change at all the legality of our process. This of course may be done with just a federal statute or a provincial statute. We all agree with that, and it is very important for the purposes of the record.

So depending on this, the word of Mr. Rémillard or the word of Mr. Bourassa may be completely different. For example, Quebec has never said that it will not listen very carefully to what the other provinces and Ottawa have to say. On the contrary, Quebec is expecting a move from Canada outside Quebec, and in that sense it may be very helpful to have that. Of course, whether it should be a referendum or a constituent assembly or the usual process remains to be seen.

[Translation]

Le sénateur Di Nino: Vous avez insisté sur le fait qu'il s'agit là d'un processus populaire. Que faites-vous des pressions que ne manqueront pas d'exercer les groupes d'intérêt dit particulier? Vous avez parlé des autochtones, mais les classes défavoriées souhaiteront sans doute se faire représenter également. Certains veulent réserver une place spéciale à la condition féminine, par exemple. Les handicapés et les différents groupes multiculturels du pays souhaiteront sans doute intervenir également. Comment pensez-vous vous en accommoder?

Le juge Estey: Par les principes normaux de la démocratie, qui ont, à mon sens, donné d'excellents résultats jusqu'à maintenant. Les députés des 11 assemblées législatives devront nommer à cette assemblée des gens suffisamment compétents et représentatifs pour pouvoir refléter l'opinion et les désirs de la population du pays.

Deuxièmement, si l'on voulait cataloguer les intérêts qu'une constitution doit défendre et protéger, cela donnerait une liste interminable. Il faut donc trouver un moyen-et j'ai proposé un moyen démocratique—de faire défendre ces intérêts par un vaste échantillon de Canadiens choisis parmi les candidatures proposées par les élus. Ces personnes ne doivent pas être nommées ou avoir des affiliations politiques. Elles doivent être choisies par ceux qui ont été envoyés à une assemblée législative pour légiférer au nom de tous les citoyens, et pas seulement par un ou deux ou même une dizaine de groupes d'intérêt particulier. Ces mises en candidature jouent un rôle crucial. Il s'agit de voir si ceux qui siègent au Parlement et dans les assemblées législatives seront à la hauteur et pourront nommer à cette assemblée les personnes compétentes dont nous avons besoin. Je pense qu'ils le feront.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je devrais peut-être dire que les journaux du Québec se sont montrés très prudents, au cours du week-end, et que comme l'a dit M. Nicholson, le processus que vous préconisez est consultatif. En fin de compte, nous nous conformerons à la Constitution. Autrement dit, la raison d'être de cette tribune des citoyens ou assemblée constituante est de parvenir à un consensus.

Bien entendu, le Québec n'a pas encore dit son dernier mot, comme M. le juge Estey l'a clairement fait valoir, étant donné qu'il faut établir une distinction entre une assemblée constituante qui serait inscrite dans la Constitution à la suite d'une modification constitutionnelle fondamentale et une assemblée constituante temporaire, ce qui ne changerait aucunement la légalité du processus. Bien entendu, il est possible de constituer ce genre d'assemblée uniquement au moyen d'une loi fédérale ou provinciale. Nous sommes d'accord sur ce point et il est très important de le souligner.

Par conséquent, M. Rémillard ou M. Bourassa pourront peut-être émettre un avis totalement différent. Par exemple, le Québec n'a jamais dit qu'il refuserait d'entendre ce que les autres provinces et Ottawa auront à proposer. Au contraire, le Québec attend que le reste du Canada envoie un signal et il serait donc très utile de prendre ce genre d'initiative. Bien entendu, il reste à voir s'il s'agirait d'un référendum, d'une assemblée constituante ou du processus habituel.

Mr. Ouellet (Papineau—Saint-Michel): I want to welcome our witness today. I believe your proposal is certainly an interesting one, and I take it in the spirit that you have presented it, in saying that you want to offer an avenue to generate enthusiasm among the people for constitutional change, an instrument to facilitate amendment to the Constitution ultimately by the legislatures and by the federal government. Your proposal is probably as good as any other in order to bring enthusiasm about constitutional change.

What I want to clarify, though, is the very last paragraph of your memorandum, where you say that the biggest risk, frankly, is that some of those in power may oppose the process we have described, because they will resent the implied transfer of power from their hands into the collective hands of all Canadians.

Am I to understand that you believe a constituent assembly would be representative of all Canadians? Is it your way of implying that all Canadians should be involved that you propose a constituent assembly?

Mr. Justice Estey: No. There is an emphasis and a nuance in there that is difficult to express.

• 0950

Clearly, our parliamentary system of government has carried us a long way in this nation, from our primitive existence as pioneers to an industrial-commercial complex. It is idle for us to waste your time attacking the efficacy of the parliamentary form of government and the elected representatives' powers.

The immediate problem is a void in our Constitution, which has no way of setting up a voice, for example, for the rest of Canada. If—I am tired of using Quebec—Alberta raises the triple—E Senate and somebody has to respond to that, we do not really have a mechanism to do that, because it does not fit well for the Senate to have to get up and defend itself it should have allies and people who are of like mind speaking. We do not have that forum. That is a small reference to our problem.

I think what we are trying to say in a nutshell is simply that when we are going to do a major engineering overhaul of our Constitution, we have to have broad people enthusiasm and we need to regenerate that somehow. There may be a bit of showmanship in the whole idea of a citizens' assembly. It may be more than political science. It may be psychology.

We are not attacking the institution of Parliament—at least I am not. I have made a good living out of Parliament's mistakes; the Courts of Appeal have as well, in bringing them forward. I think that is our answer.

Mr. Ouellet: One of the things you were saying in your brief—and it is probably what I like the best from your proposal—is that the conclusions of this jam session that you are proposing would be referred to the people for a vote in a referendum. Basically, I suspect that it is the referendum part that really involves all Canadians. So your proposal is in two parts.

[Traduction]

M. Ouellet (Papineau—Saint-Michel): Je voudrais souhaiter la bienvenue à notre témoin d'aujourd'hui. Votre proposition ne manque pas d'intérêt et je crois qu'elle vise à susciter l'enthousiasme des citoyens vis-à-vis des changements constitutionnels et à permettre aux assemblées législatives et au gouvernement fédéral de modifier plus facilement la Constitution. Votre proposition est sans doute aussi bonne que n'importe quelle autre pour susciter l'enthousiasme à l'égard des changements constitutionnels.

Je voudrais toutefois quelques éclaircissements au sujet du dernier paragraphe de votre mémoire où vous dites que certains gouvernants risquent de s'opposer au processus que vous avez décrit parce qu'ils n'aimeront pas que certains pouvoirs qu'ils détiennent soient assumés, collectivement, par l'ensemble des Canadiens et que c'est là le plus gros risque.

Dois-je en conclure que, selon vous, une assemblée constituante doit représenter tous les Canadiens? Laissez-vous entendre que tous les Canadiens devraient participer à l'assemblée constituante que vous proposez?

Le juge Estey: Non. Il y a là certaines nuances qu'il est difficile d'exprimer.

Notre régime parlementaire a largement contribué à l'évolution du Canada qui a commencé comme un pays de pionniers aux conditions de vie assez primitives et qui est devenu une société industrielle et commerciale. Nous perdrions notre temps à critiquer l'efficacité du régime parlementaire et des pouvoirs des représentants élus.

Le principal problème est dû au fait que la Constitution comporte une sérieuse lacune qui empêche le reste du Canada de s'exprimer. Si l'Alberta—j'en ai assez de prendre l'exemple du Québec—demande un Sénat élu, nous ne pouvons pas vraiment répondre à sa demande étant donné que le Sénat est mal placé pour se défendre. Il faudrait qu'il ait des alliés pour défendre sa cause. Nous n'avons pas de tribune de ce genre. Voilà une brève description de notre problème.

En résumé, nous essayons simplement de faire comprendre que lorsque nous entamerons une révision importante de notre Constitution, nous aurons besoin de tout l'enthousiasme des citoyens et d'une certaine regénération du processus. Une assemblée des citoyens a un côté assez spectaculaire. Cette idée relève peut-être davantage de la psychologie que des sciences politiques.

Nous ne nous attaquons pas à l'institution que représente le Parlement. Pas moi en tout cas. J'ai bien gagné ma vie grâce à ses erreurs, de même que les cours d'appel. Voilà notre réponse.

M. Ouellet: Dans votre mémoire—et c'est sans doute l'élément que je préfère dans votre proposition—vous dites que les conclusions de l'assemblée constituante que vous proposez serait soumise à un référendum. Je suppose que c'est à ce référendum que tous les Canadiens participeraient. Votre proposition comporte donc deux éléments.

Mr. Justice Estey: That is correct.

Mr. Ouellet: It is to get together a group of people who will bring, first of all, a consensus on a number of issues to be amended, to modernize our Constitution; and second, the result of this work will be then offered to the people, more or less for ratification, not in the constitutional sense but in the participation sense.

Mr. Justice Estey: That is what it is.

The citizens' forum is really just a lens to focus the thoughts of all the people who have responded to this whole idea. The retina on which that image is cast, of course, is the people's minds, as expressed through the referendum. That is the end of the road. But it is not a legal basis. You then have to have Parliament and the provinces look at it and decide if this is a 7/50, in the constitutional vernacular, or if it is the unanimity issue, and treat it accordingly.

Second, there may be some mechanical difficulties that are superficial and easy to remove in a recommendation from the constituent assembly, and the legislatures will have to clean that up. There is a lot of sandpapering to be done after the chisel has been put down.

Mr. Ouellet: One of the suggestions you made that I think is worth remembering is that you indicate that the package, whatever it may be, would probably be put separately. Some of the proposals might need unanimous consent and other proposals might just need the seven provinces representing 50% of the population in order to be implemented in a new constitution.

So how would you visualize the report of your assembly? Would you have a referendum with package A and package B? How would you work it out?

Mr. Justice Estey: We were very astute. We have left that as one of the 30 policy things to be decided by you people and by a lot of other people.

My own instinct is that it is better to split it up into the 7/50 package and unanimity so as to allow people to get their minds around the gravity of these issues. Then we will have something left if there is a referendum approval of one block but not the other block.

I think that is a big policy debate. We have 30 of them listed in a document we have circulated this morning. There are 30 questions that have to be answered by the elected representatives of the people and by the Senate of Canada in deciding how this thing is going to be launched, made airborne.

• 0955

Senator Kirby (Nova Scotia): I have questions in two areas. The first is just some clarification on the referendum vote. I think Mr. Nicholson made the observation that it was advisory and not binding, because I understand that formally legislatures would have to pass the appropriate resolution.

On the other hand, it is very clear from your document that you assume a legislature would in fact pass a resolution if a majority of people in that province supported it, because you used the word "would" at several points.

[Translation]

Le juge Estey: En effet.

M. Ouellet: Il s'agit de réunir un groupe de représentants qui commenceront par s'entendre sur les changements à apporter pour moderniser notre Constitution et les résultats de leurs travaux seront alors soumis à la population pour qu'elle les ratifie, non pas au sens constitutionnel du terme, mais au nom de la participation.

Le juge Estey: C'est bien cela.

Le Forum des citoyens est comme une lentille permettant de focaliser les opinions de tous ceux qui ont donné leur avis sur cette question. La rétine sur laquelle cette image s'imprime est l'opinion que les gens expriment dans le cadre d'un référendum. Le processus s'arrête là, mais il ne s'appuie pas sur des bases juridiques. Il faut ensuite que le Parlement et les provinces examinent les résultats et décident si la question doit être tranchée selon la formule 7–50, en jargon constitutionnel, ou à l'unanimité.

Deuxièmement, la recommandation formulée par l'assemblée constituante peut présenter des problèmes techniques et superficiels qui pourront peut-être être facilement réglés par les assemblées législatives. Il reste beaucoup de finition à faire une fois le gros oeuvre terminé.

M. Ouellet: Vous faites une suggestion intéressante à savoir que ces propositions devraient être soumises séparément. Certaines d'entre elles peuvent nécessiter une approbation unanime tandis que d'autres n'auront peut-être besoin que de l'accord de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population pour pouvoir être inscrite dans une nouvelle Constitution.

Comment envisagez-vous les propositions de votre assemblée constituante? Prévoyez-vous un référendum dans un cas comme dans l'autre? Comment voyez-vous les choses?

Le juge Estey: Nous avons été très malins. Il s'agit là de l'une des 30 questions politiques que nous vous laissons le soin de déterminer, vous et bien d'autres gens.

Personnellement, je pense qu'il vaut mieux séparer les éléments selon qu'ils doivent être tranchés suivant la formule 7–50 ou à l'unanimité afin de laisser les gens réfléchir sur la gravité de la situation. Ainsi, il nous restera quelque chose au cas où un référendum approuverait une série de propositions, mais pas l'autre.

Il s'agit là d'un débat politique très important. Nous avons énuméré une trentaine de questions dans le document que nous avons distribué ce matin. Il y a 30 questions auxquelles les élus du peuple et le Sénat devront répondre pour décider comment procéder.

Le sénateur Kirby (Nouvelle-Écosse): J'ai des questions à poser dans deux domaines. Je voudrais d'abord un éclaircissement au sujet du référendum. M. Nicholson a fait observer, je crois, qu'il serait consultatif et non pas exécutoire, étant donné que les assemblées législatives auront à adopter la résolution requise.

D'un autre côté, la façon dont vous avez rédigé votre mémoire laisse clairement entendre qu'à votre avis une assemblée législative adopterait cette résolution si la majorité des citoyens de la province étaient pour.

So to that extent, I just thought we ought to clarify it. In effect, you are really asking for a binding referendum, in the sense that a legislature would agree almost in advance to act in support, to pass the appropriate resolution if a majority of people in the province supported it.

Mr. Justice Estey: That is very well put. That is the principle of what we are proposing.

Subject to that little safety valve I mentioned a moment ago, unworkable aspects might have to be adjusted a bit before the legislature could put it into law.

**Senator Kirby:** Right. But to that extent, the people are making the decisions.

Mr. Justice Estey: Yes. That is right.

Mr. P. Nicholson: But it could not be formally bound; that is the only point. There is a very strong political bind on the issue.

**Senator Kirby:** Right. I thought we ought to clarify that, because I thought there was a bit of confusion.

I would like to raise one other question. With regard to your expert advisory groups, I guess I am surprised that you recommended them at all, in light of Mr. Justice Estey's comments about how the U.S. Constitution was put together. I kind of doubt that there were a lot of consultants involved in those negotiations.

Mr. Justice Estey: Well, there were-

Senator Kirby: I know you say your experts would be profession and non-partisan, and I take non-partisan to mean not from any particular political party. But if you take an issue like native rights, I think one can argue that there are a lot of forms of partisanship in that issue. If in fact what we are going to have is a document that the people understand and that reflects what they want, why do we need massive numbers of experts?

Mr. Justice Estey: I have two answers to that.

Oddly enough, providence was remarkably kind to the Americans. They did turn up, I think, six people who had great writing abilities, and one tremendous orator, Patrick Henry, who laid out all the ground rules for them. And in the state of affairs that existed in 1784, they had their version of experts.

Second, it is remarkable how your question really strikes a nerve. We had a long debate about this. We started off with the idea that maybe we should have three mini royal commissions or inquiries about the three principal areas. That is unwieldy and expensive and slow. We realized that a huge amount of thought had gone into this process up to now, and there will be a huge amount more when you people and other people in the provinces are finished.

So we need a system of bringing all that knowledge and discussion and debate together and then a kind of cream separator to spin it out, get the parts that go this way and that way, and simplify the process. This will save a lot of time.

Third, we have a lot of highly skilled, educated, constitutionally oriented people in our community. We thought it would be wasteful not to make use of them in this vital process of settling the issues that we have to settle to make this thing work.

[Traduction]

Un éclaircissement me paraissait donc nécessaire. En fait, vous demandez un référendum exécutoire en ce sens que l'assemblée législative accepterait pratiquement à l'avance d'adopter la résolution requise si une majorité des électeurs de la province était pour.

Le juge Estey: Vous avez très bien énoncé le principe de nos propositions.

La soupape de sûreté dont je parlais tout à l'heure permettrait de remanier un peu les aspects présentant des faiblesses avant que l'assemblée législative ne les ratifie.

Le sénateur Kirby: Très bien. Mais ce sont les citoyens qui prennent les décisions.

Le juge Estey: Oui, c'est exact.

M. P. Nicholson: Néanmoins, les résultats du référendum ne seraient pas exécutoires. Il y a là un aspect politique très important à considérer.

Le sénateur Kirby: En effet. Il me semble utile de le préciser étant donné que cela ne me paraissait pas très clair.

Je voudrais soulever une autre question. En ce qui concerne vos groupes consultatifs d'experts, je m'étonne que vous fassiez une recommandation en ce sens, étant donné ce que M. le juge Estey a déclaré quant à l'établissement de la Constitution des États-Unis. Je ne pense pas que beaucoup d'experts aient participé à ces négociations.

Le juge Estey: Eh bien il y a eu...

Le sénateur Kirby: Vous dites que vos experts seraient professionnels et non sectaires, ce qui veut dire, je suppose, qu'ils ne seraient pas affiliés à un parti politique. Mais si vous prenez les droits des autochtones, par exemple, on peut dire que cette question suscite énormément de sectarisme. Si nous voulons un document que les gens puissent comprendre et qui tienne compte de leur désir, pourquoi avons-nous besoin d'un si grand nombre d'experts?

Le juge Estey: J'ai deux réponses à vous donner.

Curieusement, la providence a très bien servi les Américains. Ils ont trouvé six personnes, je crois, qui avaient de grands talents de rédacteur, et un merveilleux orateur, Patrick Henry, qui ont énoncé toutes les règles de base. Par conséquent, ils ont eu leurs experts, compte tenu de la situation qui régnait en 1784.

Deuxièmement, votre question touche certainement une corde sensible. Nous en avons longuement discuté. Nous avons commencé par nous dire qu'il faudrait peut-être avoir trois minicommissions royales sur les trois principaux thèmes. Ce serait néanmoins une démarche à la fois gauche, coûteuse et lente. Nous nous sommes rendus compte qu'on avait déjà consacré énormément de réflexion à ce processus et qu'on allait en consacrer encore bien davantage d'ici la fin de cet examen aux niveaux fédéral et provincial.

Par conséquent, il nous faut un système pour réunir les fruits de toute cette réflexion, en dégager les principaux éléments et simplifier la procédure. Cela nous permettra de gagner beaucoup de temps.

Troisièmement, la société canadienne comporte beaucoup de gens très compétents, très instruits et qui s'intéressent de près à la Constitution. Il serait dommage, selon nous, de ne pas faire appel à eux pour régler les questions que nous devons absolument régler pour obtenir un résultat positif.

So in order to get neutrality into that body, we say that the federal government cannot appoint the staff and the provinces cannot plant their counsellors in there. We should have the assembly gather its own, but we need a logistical staff to start with, and the federal government, representing the whole nation as it does, seems to be a simple, safe starting-point for that staff, but ultimately the assembly will choose its own.

Then it may choose nobody.

Senator Kirby: Right.

Mr. P. Nicholson: I think that is an important point, that there are really two phases of expertise we are talking about here. One is a front-end, which basically has to gather an enormous amount of material together and throw it into some shape. When the assembly finally assembles, it is sovereign within its own processes and it can select or not select advisers.

Mr. Nystrom (Yorkton—Melville): Welcome to Mr. Justice Estey and Mr. Nicholson this morning.

I am glad to see another former Saskatchewanite come here with a very good proposal. I wanted to first of all thank you for the extensive proposal you have made to us. It is very serious and worth a very close look by this committee. We have to involve the people much more extensively in constitutional change. There is no debate about that, I do not think. The question is, how do we do that?

• 1000

I want to ask you a couple of questions that go to the principle of what you are recommending to us. You are one of the few people who have come to us and recommended a constituent assembly that does not involve the elected politicians directly in the assembly, albeit that the politicians nominate the three people from which the sample is drawn. In light of the fact that the constitutional package that comes out of that assembly in the end has to be approved by the eleven assemblies—Parliament and the ten provinces—I wonder why you would not involve some politicians in the process, which might guarantee its acceptance in those legislatures across the country. It might be more readily accepted if the politicians were involved in the process. Why did you reject the model that might have been, say, one–quarter elected politicians and three–quarters non–politicians?

Mr. Justice Estey: We did not reject it. That has been a remarkable internal debate too. The legislator can nominate himself. We have left that one of the 30 policy questions for you people to settle.

Mr. Nystrom: That would be tough.

Mr. Justice Estey: The other way is to have mandatory inclusion in the three, or whatever number you want. It is wasteful not to have them involved at all. There is no question about that. They have to learn the process at the other end if they do not learn it in the tent.

[Translation]

Par conséquent, pour assurer la neutralité de cet organisme, nous disons que son personnel ne doit pas être nommé par le gouvernement fédéral et que les provinces ne peuvent pas y envoyer leurs conseillers. L'assemblée devrait recruter elle-même ses experts, mais il faut commencer par un personnel logistique et le gouvernement fédéral, qui représente l'ensemble du pays, semble le point de départ le plus simple et le plus sûr, mais en fin de compte, c'est l'assemblée qui ferait elle-même son choix.

Il se peut qu'elle décide de n'engager personne.

Le sénateur Kirby: Exact.

M. P. Nicholson: Je crois important de souligner qu'en fait les experts dont nous parlons se situent à deux étapes du processus. D'abord au départ, où il faudra recueillir une somme de données considérable et lui donner forme. Une fois l'assemblée constituante réunie, c'est elle qui décidera des méthodes à adopter et qui pourra choisir des conseillers ou s'abstenir d'en recruter.

M. Nystrom (Yorkton—Melville): Je tiens à souhaiter la bienvenue à M. le juge Estey et à M. Nicholson.

Je me réjouis de voir un autre ancien résident de Saskatchewan venir nous présenter une excellente proposition. Je tiens d'abord à vous remercier de ce mémoire très fouillé que vous nous avez présenté. C'est là un document très sérieux que notre comité a intérêt à examiner de très près. Il faut que la population participe beaucoup plus activement à la réforme de la Constitution. Je ne crois pas que cela prête à contestation. La question est de savoir comment le faire?

Je voudrais vous poser une ou deux questions concernant le principe à la base de vos recommandations. Vous faites partie des quelques personnes qui nous ont proposé une assemblée constituante à laquelle les élus politiques ne participeraient pas directement, si ce n'est pour présenter les candidats parmi lesquels on choisirait des représentants. Etant donné que le projet de réforme constitutionnel qui sera présenté par cette assemblée devra être approuvée par les 11 assemblées législatives-le Parlement et les 10 provinces-je me demande pourquoi certains élus politiques ne pourraient pas participer au processus, ce qui garantirait son acceptation dans les assemblées législatives du pays. Ce serait sans doute plus facile si les élus politiques avaient un rôle à jouer. Pourquoi avez-vous rejeté un modèle qui comporterait disons un quart d'élus politiques, les trois quarts restants n'étant pas des politiciens?

Le juge Estey: Nous n'avons pas rejeté cette option. Nous en avons également longuement discuté. Le législateur peur présenter sa propre candidature. C'est l'une des 30 questions politiques que nous vous laissons déterminer.

M. Nystrom: Ce serait difficile.

Le juge Estey: Ou encore, les élus politiques pourraient être inclus obligatoirement dans les trois candidats ou quel que soit leur nombre. Il serait dommage qu'ils ne jouent aucun rôle. Cela ne fait aucun doute. S'ils ne participent pas au processus à ce stade, ils devront le faire à la fin.

On the other hand, you get a broader representation, so the argument goes, if you thrust upon the elected and the senator the problem of picking the three people who are going to represent his or her area. It is not entirely devoid of influence of the sitting politician, but it probably should not be dominated by them. The happy part of the computing aspect of this is that you can keep running the thing through the computer at the speed of light, because it only takes about ten seconds, until you get a mix that you think is right. For example, some people would say a third of the people inside the assembly hall should be sitting in one legislature or another, and half of them should be federal and half of them should be provincial. A computer can sort all that out. It is up to the policy-makers sitting around this table to decide which way the thrust should go.

I want to emphasize that we are not a pressure group. No one has been pressuring us in what we say, and we are not pressuring you. We are trying to lay out the landscape of alternatives and hope that together we will figure out the best alternative for our country.

Mr. P. Nicholson: I would like to chime in on that, just to remind you of some of the things we thought about as we grappled with this. If elected representative names automatically go into the hopper, internal pressures could develop from the whips and what have you to make sure so and so is nominated, so perhaps everybody's name should go in. If that should happen, perhaps three premiers are drawn out or the leader of the opposition but not the Prime Minister. It begins to create some unusual dynamics and, one might almost argue, some conflict of interest, given that at the end of the piece the legislators themselves do have to enact.

I am not saying those are considerations that do not make it feasible to include elected representatives, but those are the kinds of puzzles you are going to have to grapple with. I think we have said unequivocally that a solid majority of the assembly should clearly be made up of non-elected citizens. There is lots of room for debate as to precisely whether the elected fraction should be zero or something slightly greater.

Mr. Nystrom: In other words, you are flexible on that.

One of the problems with Meech Lake in terms of it unravelling was that the three provinces that had problems with it were the three with a change of government. There was no participation by those governments in the process. Maybe it is pride of authorship—I am not sure—but that is the reason why I ask the question.

Mr. Justice Estey: There is one other point I should have reached earlier, and that is that in the pressure and heat of government in running this country, or any other country, especially today, the elected people and the people in the Senate and executive branch of government do not have time to sit off in some assembly hall for two or three months. Indeed, in 1784 they did not have time, and that is why they did not put George Washington and the rest of them into that assembly. You raise a very complicated question.

**Mr. Nystrom:** I want to ask just one more question, and that is the whole question of a referendum.

#### [Traduction]

D'un autre côté, vous obtenez une représentation plus vaste si vous confiez aux élus politiques et aux sénateurs le soin de choisir les trois personnes qui vont représenter leurs régions. Cette démarche ne serait pas entièrement à l'abri de l'influence des élus politiques, mais il ne faudrait pas que ces derniers la dominent. L'utilisation de l'ordinateur a ceci d'intéressant qu'il fonctionne à la vitesse de la lumière et qu'il faut seulement une dizaine de secondes pour obtenir la composition idéale. Par exemple, certains diront que le tiers des membres de l'assemblée constituante devraient siéger dans une assemblée législative ou une autre et que la moitié d'entre eux devrait être des politiciens fédéraux et l'autre moitié des politiciens provinciaux. Un ordinateur permet de faire ce genre de calcul. C'est aux décideurs politiques qui siègent autour de cette table de décider de la voie à suivre.

Je souligne que nous ne sommes pas un groupe de pression. Personne ne nous a dicté ce que nous devions dire, et nous ne cherchons pas non plus à vous imposer quoi que ce soit. Nous essayons simplement de vous présenter les diverses options en espérant qu'ensemble nous trouverons la solution la meilleure pour notre pays.

M. P. Nicholson: Je voudrait faire chorus en vous expliquant un peu quel a été notre raisonnement. Si la candidature des élus politiques est présentée automatiquement, les whips des partis, entre autres, pourraient exercer des pressions en faveur de la candidature d'Un tel si bien qu'il faudrait peut-être inclure tous les noms. Dans ce cas, trois premiers ministres provinciaux pourraient être choisis ou le chef de l'opposition, mais pas le premier ministre. Cela pourrait créer une situation pour le moins curieuse ou même des conflits d'intérêts étant donné qu'en fin de compte les législateurs vont devoir légiférer.

Je ne veux pas dire qu'il soit impossible pour autant d'inclure des élus politiques, mais voilà le genre de problèmes que vous devrez examiner. Nous avons dit, sans équivoque, qu'une large majorité de l'assemblée constituante devrait être composée de citoyens non élus. Nous pourrions longuement discuter quant à savoir s'il doit y avoir ou non un certain pourcentage d'élus politiques.

M. Nystrom: Autrement dit, vous êtes assez souple sur ce plan.

L'échec du lac Meech est notamment dû au fait que les trois provinces qui ont soulevé des objections étaient celles qui avaient changé de gouvernement. Les nouveaux gouvernements n'avaient pas participé au processus. C'était peut-être une question de fierté, je ne sais pas, mais c'est pour cette raison que je soulève ce point.

Le juge Estey: Il y a un autre aspect que j'aurais dû aborder tout à l'heure, à savoir que les élus politiques, les sénateurs et le pouvoir exécutif sont tellement occupés à gouverner le pays qu'ils n'ont pas le temps de siéger dans une assemblée pendant deux ou trois mois. En fait, ils n'en avaient pas le temps en 1784 et c'est pourquoi ils n'ont pas nommé George Washington et les autres à cette assemblée. Vous soulevez une question très complexe.

M. Nystrom: Je voudrais poser une dernière question concernant le référendum.

• 1005

You were talking earlier about politicians and having a constituency assembly elected, and that whole argument about special interest groups. I want to ask you the same question about a referendum. Is it not possible that a referendum could be captured by special interest groups as well? In the end, we will have to go back to the amending formula and the provinces will still have to approve it. Is it not possible that a national referendum could be captured by special interest groups and become very divisive? Might we not be wiser to avoid it?

For example, I will construct a possible coalition. We have a question put to us by this constituent assembly. It seems to be very reasonable. Of course they have carried it and proposed it and so on. But on the nay side, you might have this kind of coalition; you might have the Business Council on National Issues, which has access to an awful lot of money, the National Citizens' Coalition, the Reform Party of Canada, the Bloc québécois, and the Parti québécois, as a sort of alliance of convenience. You might find that, with that kind of coalition saying no, the referendum would be very divisive and it may not carry in two or three of the provinces. Is that not a real possibility?

Mr. Justice Estey: All those possibilities exist, if you have a democracy, and that is one of the risks of democracy. But Churchill said it all when he said, it is full of pitfalls, weaknesses, and everything else; the only asset it has is that it is the best system around. That is where we hang our hats on the referedum.

Ms Hunter (Saanich—Gulf Islands): I would like to join in welcoming the views being put before us. This is a very intriguing proposition.

My first question relates to what your whole proposition is based on, and that is the assumption that the problem with our constitutional malaise is our credibility or the legitimacy of the process, and I agree with that. My question is about the nomination process. Would that be based on each of the constituencies? Would we be, as legislators, limited to nominating people from our own constituency, or could it be anyone?

Mr. Justice Estey: It could be enlarged. We did not put that limitation in, but we thought about that. In our recommendation they would be published so that the nominator is going to devote his mind to this thing and the consequences of making a mistake.

Ms Hunter: That brings me to my second question. Those of us who have been in politics, even a short while, find out that there is a phenomenon called plumping, whereby a limited number of names are put into the bag to ensure a certain outcome. I am wondering if you put your minds to that, because I think that partisan politics has a bad name in Canada and it is a matter of credibility that this plumping not occur. Have you taken that into consideration?

Mr. Justice Estey: Very much so. This plumping business has invaded all segments of our operations, in electing university senates and faculties, tenure, and corporate boards of directors. The plumped vote is a strange weapon. And of

[Translation]

Vous avez parlé tout à l'heure des élus politiques, de l'élection d'une assemblée constituante et des groupes d'intérêts spéciaux. Je voudrais vous poser la même question au sujet du référendum. N'est-il pas possible que les groupes d'intérêts spéciaux prennent également le contrôle d'un référendum? En fin de compte, nous devrons en revenir à la formule d'amendement et les provinces devront l'approuver. N'est-il pas possible que les groupes d'intérêts spéciaux prennent le contrôle d'un référendum national qui contribuerait alors à diviser le pays? Ne serait-il pas plus sage de l'éviter?

Disons, par exemple, que je constitue une coalition. L'assemblée constituante nous propose la question référendaire qui nous semble très raisonnable. Bien entendu, elle l'a d'abord adoptée, proposée et ainsi de suite. Mais ce genre de coalition risque de s'y opposer. Il peut s'agir de groupes comme le Conseil canadien de chefs d'entreprises, qui a accès à beaucoup d'argent, le National Citizens' Coalition, le Parti de la réforme, le Bloc québécois et le Parti québécois qui feraient une sorte de mariage de convenance. Si ce genre de coalition est pour le non, ce référendum pourrait créer une grave scission et voir la victoire des partisans du Non dans deux ou trois provinces. N'est-ce pas là un risque bien réel?

Le juge Estey: Ces possibilités existent toujours dans une démocratie. Mais comme Churchill l'a dit, malgré toutes ses lacunes et ses faiblesses, c'est quand même le meilleur système qui soit. Voilà ce que nous pensons du référendum.

Mme Hunter (Saanich—les Îles-du-Golfe): Moi aussi, j'ai trouvé ces propositions très intéressantes.

Ma première question concerne l'hypothèse sur laquelle vous vous fondez à savoir que notre malaise constitutionnel est lié à la crédibilité ou à la légitimité du processus, ce sur quoi je suis d'accord. Ma question porte sur les mises en candidature. Procéderait—on circonscription par circonscription? En tant que législateurs, nous pourrions seulement présenter des candidats de notre propre circonscription ou pourrait—il s'agir de n'importe qui?

Le juge Estey: Il n'est pas nécessaire que ce soit limité. Nous n'avons pas prévu cette limitation, même si nous y avons réfléchi. Nous recommandons que la mise en candidature soit publiée afin que celui qui nomme un candidat y réfléchisse sérieusement et pense aux conséquences d'une erreur éventuelle.

Mme Hunter: Cela m'amène à ma deuxième question. Lorsqu'on fait de la politique, même depuis peu de temps, on s'aperçoit de l'existence d'un phénomène appelé «vote massif» selon lequel tout le monde vote pour un nombre limité de candidats pour s'assurer d'un certain résultat. Y avez-vous réfléchi étant donné que la politique partisane a mauvaise réputation au Canada et qu'il est indispensable d'éviter ce genre de vote massif pour une question de crédibilité. En avez-vous tenu compte?

Le juge Estey: Absolument. Cette stratégie est utilisée dans toutes les élections, que ce soit au niveau universitaire ou dans les conseils d'administration des sociétés. Le vote massif est un curieux instrument. Bien entendu, on l'utilise

course you see it in that great noisy neighbour to our south, in their Senate and in their House of Representatives committees, where they gang up on candidates that way. There is no way to ensure against that happening, but we think the discipline of publication of the nominations is one way to stop it.

That is one of the reasons why we put a big question mark as to whether a sitting member of the legislature should be in the data base, so that he can be elected by plumping of vote. Then you might manage to get the Leader of the Opposition into the assembly and maybe into the presidency of the assembly. The Prime Minister is out in the cold. You have those distortions of reality.

So on the whole, we have welched a little, hedged a bit, by saying, well, we will let you people decide. What do you do with sitting members? If they are automatically in the three, then some of them will automatically get selected, and she or he might end up on the steering committee, or who knows what? If you exclude them, on the other hand, you have wasted an opportunity to advise, educate, and inform that legislator, before the day he has to implement, of what these issues really are about and what the bedrock bottom of these issues is.

#### • 1010

So it is not an easy question. If you want our guess, we think the plumping thing will break down because of the size of our country and the thinness of the population spread, and the notoriety the nominations will be given.

Mr. P. Nicholson: In fact, I was just going to make that point. I think when you turn your mind to the vast sweep of the number of legislators who would be involved in this, from Fogo Island to Saanich and from Windsor to Inuvik, you realize it would be extremely difficult, I think, to log-roll the pool of nominees in any way. I am very confident that with a good blind random selection and a number of 250 to 300, you are going to get a very representative assembly, which would really be seen almost from the beginning to be uncapturable. It gives you a good argument; it is not going to work.

Ms Hunter: I have three more questions and a limited amount of time. I want to know how to assure the participation of those who already feel excluded, and perhaps this will do it. You have said there is a possibility of having a separate pool for natives. How many? You also promised this would not cost a lot of money. Do you have a budget?

Mr. Justice Estey: We do not have any budget for ourselves.

Secondly, we have run by the costs of the thing. I made the suggestion, which Peter shot down immediately, that we put them all in a drill hall in Camp Borden. That will ensure economy and speed. Everybody will want to get out of that drill hall. It will not cost very much money to pull together 250 people for a couple of months.

Ms Hunter: It is the advisers who cost the money.

#### [Traduction]

chez nos bruyants voisins du sud, que ce soit au Sénat ou au Comité de la Chambre des représentants où l'on impose ainsi des candidats. Rien ne permet vraiment de l'éviter, mais nous pensons que la publication des mises en candidature pourraient être un moyen de l'empêcher.

C'est une des raisons pour lequelles nous nous demandons s'il est souhaitable d'inclure automatiquement la candidature d'un membre de l'assemblée législative afin qu'il puisse être élu grâce au vote massif. Vous pourriez ainsi faire élire le chef de l'opposition à l'assemblée et peut-être même à sa présidence. Le premier ministre n'y jouerait aucun rôle. Cela créerait des distortions.

Par conséquent, nous avons finalement préféré vous laisser décider. Que ferez-vous des élus politiques? S'ils font automatiquement partie des trois, certains d'entre eux seront automatiquement choisis et pourront se retrouver au Comité de direction ou qui sait où? Par contre, si vous les excluez, vous raterez une bonne occasion de conseiller, d'instruire et d'informer le législateur en question sur la nature des question en jeu et les principes fondamentaux avant qu'ils n'aient à se prononcer.

La question n'est donc pas simple. Si vous voulez notre avis, nous pensons que cela ne marchera pas à cause de la taille du pays, de l'étroitesse du territoire peuplé et de la notoriété qui sera donnée aux nominations.

M. P. Nicholson: C'était justement ce que j'allais dire. Quand on pense au nombre infini de législateurs que cela concernera, de l'Île Fogo à Saanich et de Windsor à Inuvik, on comprend l'extrême difficulté, à mon avis, d'établir un registre quelconque de candidats. Je suis persuadé qu'une bonne sélection aléatoire de 250 à 300 personnes vous donnera une assemblée très représentative qui semblera, pratiquement dès le début, incapturable. Cela vous donne un bon argument. Cela ne marchera pas.

Mme Hunter: J'ai encore trois questions et peu de temps. Je veux savoir comment garantir la participation de ceux qui se sentent déjà exclus et c'est peut-être le moyen. Vous avez parlé de la possibilité d'un réservoir distinct pour les autochtones. Combien? Vous avez également promis que cela ne coûterait pas beaucoup d'argent. Avez-vous un budget?

Le juge Estey: Nous n'avons pas de budget pour nousmêmes.

Deuxièmement, nous avons fait les calculs. J'ai suggéré, ce qui a été immédiatement descendu en flammes par Peter, de les assembler tous dans un camp militaire, à Borden. Ce serait une garantie d'économie et de rapidité. Tout le monde voudra sortir au plus vite de ce camp. Rassembler 250 personnes pendant un ou deux mois ne coûtera pas beaucoup d'argent.

Mme Hunter: Ce sont les conseillers qui coûtent de l'argent.

Mr. Justice Estey: I worry about that. The meter starts spinning as soon as you put their name on the list. I think the assembly is going to have to look after itself on that, and we trust their good judgment. They somehow need a logistical staff from the government to run their house for them. I think we can keep the costs down. Relative to what is at stake here, the cost is peanuts.

Originally, on the second-last page we had a column for the natives. It is so difficult to put a figure on without attracting an enormous debate that we took it out and leave it to the computers to screen that data base until we get a pre-arranged quantity of aboriginal representation. You and your colleagues in the governmental world are going to have to settle that thorny subject. What is a reasonable representation by the aboriginal people? We do not guess at that.

I speak for myself. I was not elected by anybody ever, and I am not schooled in what the ratio should be. I know the demographics, but I am not sure that is fair. It will not work. For example, the western Canada aboriginal thinks he is totally overlooked in the process. I can remember that from grade three in Saskatoon, Saskatchewan, when they were sitting all around us in the classroom.

I am not sure that is the way to go. I do not know what the answer is either. We leave that for the organs of government to grind out.

Mr. P. Nicholson: I would like to come back to the last question. There is a great danger in this process of sliding back and trying to precook representation. In my view, that would be the deficit, because there are not enough categories. There would not be a hall big enough.

In the case of native people, there is an undeniable uniqueness there, and that is why they were singled out. As for the other groups in society, that is, in my view, the beauty of the process, because the elected representatives, who have to be ultimately accountable for the representativeness and the appropriateness of their nominees, are the ones who have to provide appropriate representation across the country. There is a certain blindness in the draw, and not every group, by definition, is going to be represented. Remember, at the end, all of the people speak in a referendum. That restores an element of universal democracy.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I wish to thank Mr. Justice Willard Estey and Mr. Nicholson for this very interesting presentation.

• 1015

You put new propositions on the table that are going to be taken care of in the drafting of the report. On behalf of the eleven members of this committee, I wish to thank you very much.

Mr. Justice Estey: We appreciate the invitation and are happy to be here.

Mr. Ouellet: If you were to tell Senator Beaudoin that your computer would select him, he might recommend this proposal.

[Translation]

Le juge Estey: Ils m'inquiètent. Le compteur commence à tourner dès qu'on met leur nom sur la liste. Je crois que l'assemblée devra s'en occuper elle-même et nous faisons confiance à son jugement. Il faudra que le gouvernement lui prête du personnel logistique pour faire tourner la boutique. Je crois que nous pouvons minimiser le coût. Quand on pense à l'enjeu, c'est des haricots.

A l'origine, à l'avant-dernière page, nous avions une colonne pour les autochtones. Il est tellement difficile de mettre un chiffre sans déclencher un énorme débat que nous l'avons supprimé et laissé aux ordinateurs le soin de conserver ces données jusqu'à ce que nous ayons une quantité préétablie de représentation autochtone. Ce sera à vous et à vos collègues du monde gouvernemental de régler cette question épineuse. Qu'est-ce qu'une représentation raisonnable des autochtones? Nous ne le savons pas.

Je parle pour moi. Je n'ai été élu par personne et je ne suis pas expert en matière de pourcentages. Je connais la réalité démographique mais je ne suis pas certain qu'elle soit juste. Cela ne marchera pas. Par exemple, les autochtones de l'Ouest canadien se pensent totalement oubliés. J'en ai encore le souvenir dès la troisième année à Saskatoon, en Saskatchewan, lorsqu'ils étaient assis tout autour de nous dans ma classe.

Je ne suis pas certain que cela soit la solution. Je ne connais pas la réponse non plus. Nous laissons le soin aux organismes du gouvernement de s'y user les dents.

M. P. Nicholson: J'aimerais revenir à la dernière question. Il existe dans ce processus un grave danger de retour en arrière et de représentation précuite. A mon avis, ce serait le déficit car il n'y a pas suffisamment de catégories. Il n'y aurait pas de salle suffisamment grande.

Le caractère unique des autochtones est indéniable et c'est la raison pour laquelle ils sont singularisés. Pour ce qui est des autres groupes de notre société, c'est, à mon avis, l'avantage du processus, car les représentants élus qui en fin de compte seront responsables de la représentativité et de l'opportunité de leurs candidats, sont ceux qui doivent offrir une représentation appropriée de tout le pays. Il y a un côté très aléatoire dans le tirage et par définition tous les groupes ne seront pas représentés. N'oubliez pas qu'en fin de compte toute la population s'exprimera par voie de référendum. Cela restaure un élément de démocratie universelle.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je voudrais remercier le juge Willard Estey et M. Nicholson de cet exposé très intéressant.

Vous avez mis sur la table de nouvelles propositions dont il sera tenu compte dans la rédaction du rapport. Au nom des onze membres de ce comité je tiens à vous remercier infiniment.

Le juge Estey: Nous vous remercions de votre invitation et avons fort apprécié notre présence ici.

M. Ouellet: Si vous disiez au sénateur Beaudoin que notre ordinateur va le choisir, il pourra recommander cette proposition.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): The next witness is Mr. Harry Katz. Those who are interested may perhaps take a copy of his presentation, called "Reforming the Constitutional Process". I invite Mr. Harry Katz to proceed.

Mr. Harry S. Katz (Individual Presentation): Good morning, members of the committee. I would like to thank you for providing me with the opportunity to address you this morning on a topic of extraordinary importance for the future of our country.

My written submission to your committee consisted of an article that I wrote in July 1990 and that was subsequently published in *Policy Options* magazine in February of this year. That article laid out my analysis of the flaws in our current process of constitutional reform and presented some suggestions for developing a new process.

In the brief time available to me today, I will not reiterate all the points I made in that article, except to say that they continue to reflect the starting-point for my thinking about this issue.

The present process of constitutional reform is based on all fundamental conflict of interest. It allows politicians to both negotiate and ratify amendments to the very document that defines their own powers. In effect, politicians can write their own contracts. This leads me to the theme I would like to discuss today.

A constitution is the most important legal document in a country. The constitution lays out the structure of government and defines the powers of the state and elected representatives. It also sets out the rights of individual citizens. More important, a constitution embodies, sometimes even declares, the shared values, beliefs, and aspirations of a people. What Jean–Jacques Rousseau called the social contract is most clearly represented by a constitution.

It is now obvious to everyone that Canada faces a constitutional crisis. However, in my opinion, this crisis is a symptom of a deeper and more fundamental problem. Our political system faces a crisis of legitimacy. By legitimacy, I mean an essential broad-based approval that confers authority not just to governments or individual politicians but also to structures, institutions, and processes.

In the eyes of many Canadians, our political institutions and leaders have lost legitimacy. They are no longer seen as legitimate agents of decision—making or social change. This crisis of legitimacy has serious consequences for our political and legal systems and in particular for our process of constitutional reform. I would like to present some evidence for these statements and then discuss their implications.

[Traduction]

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Le témoin suivant est M. Harry Katz. Ceux que cela peut intéresser peuvent prendre une copie de son exposé intitulé «Reforming the Constitutional Process» (La réforme du processus constitutionnel). Monsieur Katz je vous invite à commencer.

M. Harry S. Katz (présentation individuelle): Bonjour, mesdames et messieurs. J'aimerais vous remercier de m'avoir offert la possibilité de m'adresser à vous ce matin sur une question d'importance extraordinaire pour l'avenir de notre pays.

Le mémoire que je vous ai envoyé est un article que j'ai écrit en juillet 90 et qui a été subséquemment publié dans le magazine *Policy Options* en février de cette année. Cet article exposait mon analyse des défauts du processus actuel de réforme constitutionnelle et présentait certaines suggestions pour un nouveau processus.

Dans le bref temps mis à ma disposition aujourd'hui, je ne reviendrai pas sur tous les points contenus dans cet article si ce n'est pour dire qu'il continue à refléter le point de départ de ma pensée sur cette question.

Le processus actuel de réforme constitutionnelle repose sur la somme de tous les conflits d'intérêts fondamentaux. Il permet aux politiciens à la fois de négocier et de ratifier des amendements au document qui définit lui-même leurs propres pouvoirs. Dans les faits, les politiciens peuvent rédiger leurs propres contrats. Cela me conduit au thème dont j'aimerais discuter aujourd'hui.

La Constitution est le document juridique le plus important d'un pays. Elle énonce la structure du gouvernement et définit les pouvoirs de l'État et des représentants élus. Elle établit également les droits des citoyens. Encore plus important, la Constitution incarne, parfois même décrète, les valeurs, les croyances et les aspirations partagées par la population. Il est clair que le contrat social dont parle Jean–Jacques Rousseau est la Constitution.

Nul ne peut ignorer aujourd'hui que le Canada traverse une crise constitutionnelle. Cependant, à mon avis, cette crise est le symptôme d'un problème plus profond et plus fondamental. Notre système politique traverse une crise de légitimité. Par légitimité, j'entends une approbation large et essentielle qui confère pouvoir et autorité, non seulement au gouvernement ou aux politiciens, mais également aux structures, aux institutions et aux processus.

Aux yeux de nombreux Canadiens nos institutions et nos dirigeants politiques ont perdu cette légitimité. Ils ne sont plus considérés comme les agents légitimes des décisions ou des changements sociaux. Cette crise de légitimité a de graves conséquences pour nos systèmes politiques et juridiques et en particulier pour notre processus de réforme constitutionnelle. J'aimerais vous donner certaines preuves de ce que j'avance, puis en discuter les implications.

• 1020

[Translation]

Traditionally, members of Canada's legislative assemblies have been elected to office as fiduciary representatives entrusted with the responsibility and the authority to make decisions on behalf of their constituents. This tradition goes back at least as far as the election of Edmund Burke to the British House of Commons in 1774. In Burke's famous letter to his Bristol constituents, he wrote:

Your representative owes you not his industry only, but his judgment, and he betrays instead of serving you if he sacrifices it to your opinion.

In an age when most people were poorly educated and when communication between elected officials and their constituents was sporadic at best, Burke's idea may have been appropriate. Today, the concept of fiduciary representation by elected officials is under considerable attack from many segments of society. It can no longer serve as the keystone of our political system and it is certainly inappropriate for making decisions about such fundamental questions as our Constitution.

Things have changed since the days of Edmund Burke. Today's public is better educated, better informed, and better able to make decisions on its own behalf than ever before. Information and communication technologies have given Canadians access to the kind and quantity of information that used to be available only to government officials. The result is a better-informed public, more willing, able, and indeed demanding to make decisions on its own.

The science of opinion research enables both governments and the public to know with reasonable certainty the opinions of Canadians on virtually any question anyone cares to ask. Opinion polls call into question the entire concept of the government's mandate and its right to make decisions contrary to the will of the people.

Recent changes in Canada's legal system, such as freedom of information legislation and especially the Canadian Charter of Rights and Freedoms, have empowered and emboldened Canadians singly and in groups to challenge the authority, conduct, and decisions of government as never before.

Under the increasing pressure of competition, many business organizations have in recent years begun a dramatic transformation of their decision-making and management structure. Whole layers of middle management have been eliminated. Hierarchies have been flattened. Authority and responsibility have been pushed downward. Business has embraced the concept of subsidiarity.

Traditionnellement, les membres des assemblées législatives canadiennes sont élues comme représentants fiduciaires auxquels sont confiés la responsabilité et le pouvoir de prendre des décisions au nom de leurs électeurs. Cette tradition remonte au moins à l'élection d'Edmund Burke en 1774 à la Chambre des communes britannique. Dans sa lettre célèbre à ses électeurs de Bristol, Burke écrivait:

Votre représentant vous est redevable non seulement de son industrie, mais de son jugement et il vous trahit au lieu de vous servir s'il sacrifie celui-ci à votre opinion.

À une époque où la majorité des gens n'étaient pas éduqués et où les communications entre les officiels élus et leurs électeurs étaient au mieux sporadiques, il est possible que l'idée de Burke ait été appropriée. Aujourd'hui, le concept de représentation fiduciaire par des officiels élus fait l'objet d'attaques vigoureuses de la part de nombreux segments de notre société. Il ne peut plus servir de pierre angulaire de notre système politique et il est certainement inapproprié pour prendre des décisions concernant des questions aussi fondamentales que notre Constitution.

Les choses ont changé depuis l'époque d'Edmund Burke. Le public d'aujourd'hui est mieux éduqué, mieux informé et mieux en mesure que jamais auparavant de prendre lui-même ses décisions. Les technologies d'information et de communications ont donné aux Canadiens accès au genre et au volume d'informations qui autrefois n'était accessible qu'aux hauts fonctionnaires gouvernementaux. Le résultat est un public mieux informé, plus apte, plus prêt à prendre ses propres décisions, voire à ne pas tolérer que d'autres les prennent à sa place.

La science du sondage d'opinion permet à la fois au gouvernement et au public de connaître avec une certitude raisonnable les opinions des Canadiens sur pratiquement toutes les questions qu'on veut bien leur poser. Les sondages d'opinion mettent en question tout le concept du mandat du gouvernement et son droit de prendre des décisions contraires à la volonté de la population.

Des changements récents apportés au système juridique canadien, tels que la Loi sur l'accès à l'information et tout particulièrement la Charte canadienne des droits et libertés, ont donné aux canadiens des pouvoirs individuels et collectifs leur permettant de contester l'autorité, la conduite et les décisions des gouvernements comme jamais auparavant.

Sous la pression croissante de la concurrence, de nombreuses organisations d'entreprises ont, au cours des dernières années, opéré une transformation spectaculaire au niveau de leur structure de prise de décisions et de gestion. Des couches entières de cadres intermédiaires ont été éliminées. Les hiérarchies ont été aplaties. L'autorité et la responsabilité sont ramenées à la base. Les entreprises ont adopté le concept de la filialisation.

Subsidiarity is the principle that decisions should be made at the lowest practical level in any organization. As a consequence, a much broader segment of the Canadian work force has become accustomed to exercising direct decision—making authority in the workplace. By contrast, Canada's political decision—making structures and institutions are pitifully out of date.

The size, complexity, and inertia of government bureaucracy slow the process of decision-making and often inhibit the implementation of decisions once they have been made. Indeed, the very structure of government established to address the needs of a simpler society seems incapable of dealing with today's complex and multi-dimensional issues.

Our system of brokerage politics has broken down. It is paralysed by the gridlock of these interrelated issues. Dissatisfied with the performance of their traditional representatives, Canadians are increasingly forming groups that can provide better representation. Consumer groups, industry and trade associations, advocacy groups, and social movements, such as the women's movement and the environmental movement, are all examples of this trend. These interest groups, commonly regarded as a significant problem in our political system, are in fact a symptom of the failure of government adequately to represent their views.

The growth of special-interest and regional political parties, such as the Reform Party and the Bloc Québécois, also reveals how Canadians are seeking alternative representation. The traditions of caucus solidarity and party discipline, especially strong in Canada's mainstream parties, stifle the voices of individual Members of Parliament and prevent them from truly representing the views of their constituents.

Our present constitutional reform process, based upon negotiations by the first ministers and ratification in Parliament and the provincial Legislatures, recognizes none of these developments, and indeed contributes to the erosion of legitimacy in our political system.

This crisis of legitimacy has serious legal and social consequences. As an example of what happens when political institutions lose legitimacy, one need only look to the Soviet Union. Mikhail Gorbachev has amassed more personal power than any previous Soviet leader, yet his decrees are routinely ignored and his country is disintegrating into chaos and violence. Admittedly this is an extreme example, but already there are hints of similar developments in Canada.

#### • 1025

Canada's political system long ago lost legitimacy for native Canadians. Last summer's violence at the Kanesatake and Kahnawake Mohawk reserves could only be the tip of the iceberg of potential native violence in this country, especially

#### [Traduction]

La filialisation et le principe selon lequel les décisions devraient être prises au niveau le plus bas possible dans toute organisation. En conséquence, un segment plus large de la population active canadienne a pris l'habitude d'exercer une autorité de prise de décisions directe sur son lieu de travail. Par contraste, les structures de prise de décisions et les institutions politiques canadiennes sont lamentablement dépassées.

La taille, la complexité et l'inertie de la bureaucratie gouvernementale ralentit le processus de prise de décisions et souvent inhibe l'application des décisions une fois qu'elles ont été prises. La structure même de gouvernement, établie pour répondre aux besoins d'une société plus simple semble incapable de résoudre des questions complexes et multidimensionnelles d'aujourd'hui.

Notre système de courtage politique s'est écroulé. Il est paralysé par la grille de ces questions enchevêtrées. Mécontents de la performance de leurs représentants traditionnels, les Canadiens forment de plus en plus des groupes susceptibles de leur offrir une meilleure représentation. Les groupes de consommateurs, les associations d'industrie et de commerce, les groupes de défense et les mouvements sociaux tels que le mouvement des femmes et le mouvement environnemental sont tous des exemples de cette tendance. Ces groupes d'intérêts, considérés généralement comme un problème important dans notre système politique sont en fait un symptôme de l'échec du gouvernement à représenter de manière adéquate leurs points de vue.

La croissance des partis politiques d'intérêts spéciaux et régionaux comme le Parti réformiste et le Bloc québécois révèlent également combien les Canadiens sont à la recherche d'une autre forme de représentation. Les traditions de solidarité du caucus et de discipline de parti spécialement fortes dans les principaux partis canadiens étouffent la voix des députés individuels et les empêchent de représenter véritablement le point de vue de leurs électeurs.

Notre processus de réforme constitutionnelle actuel fondé sur la négociation entre premiers ministres et la ratification par le Parlement et les assemblées législatives provinciales ne tient compte d'aucune de ces nouvelles tendances et contribue même à l'érosion de la légitimité de notre système politique.

Cette crise de légitimité a de graves conséquences sociales et juridiques. Il suffit de regarder ce qui se passe en Union soviétique pour comprendre ce qui peut arriver quand les institutions politiques perdent leur légitimité. Mikhaïl Gorbatchev a amassé plus de pouvoir personnel que n'importe lequel de ses prédécesseurs et pourtant ses décrets sont pratiquement toujours ignorés et son pays verse dans le chaos et la violence. J'admets que c'est un exemple extrême mais il y a déjà des indices d'événements analogues au Canada.

Le système politique canadien a depuis longtemps perdu toute légitimité pour les autochtones. Les violences de l'été dernier dans les réserves mohawks de Kanesatake et de Kahnawake ne pouvaient être que la partie émergée de

if the recent McEachern decision in British Columbia is upheld. But violence is not limited to the native community, as the recent destruction of the Department of Fisheries office in Port-aux-Basques, Newfoundland clearly demonstrates. Violence is also a symptom. Most people, especially Canadians, do not normally resort to violence. That Canadians are turning to violence is clear evidence of their increasing powerlessness and inability to influence the decisions that affect their lives.

The crisis of legitimacy is greatly exacerbated by our present process of constitutional reform. During the Meech Lake debacle, Canadians witnessed an almost, frankly, obscene spectacle of arrogant, elitist, and, in the end, destructive political decision–making. I think we are all well aware of the lingering alienation, bitterness, and frustration felb y the Canadian public as they were reduced to mere spectators in our supposedly democratic country while the first ministers led Canada to the brink of destruction.

On a personal level, I was able to respond to the events of June 1990 by writing the article you now have before you. However, I believe that I am a privileged exception. I am relatively well educated; I am articulate in English and, I might say, even moderately proficient in French. I am not intimidated by the idea of appearing before a parliamentary committee. Finally, I am self-employed and thus have a flexible schedule to accommodate my participation. How many other Canadians, I ask, are like me? How many others have an opportunity to express their views in this way? How many people could this committee possibly hear in the course of its work? How many Canadians have a meaningful role, a meaningful voice in this process? Too few, I say.

Our process of constitutional reform is now so discredited and has lost so much legitimacy that a fundamental reworking is required. Minor tinkering, cosmetic changes, or token gestures cannot restore legitimacy. That is why I believe an essential component of any new constitutional reform process must be the ratification of amendments through national public referenda. I know this is not a new idea, and I am sure that many other speakers, far more learned and qualified than I, have also made this suggestion to your committee; I add my voice to theirs.

I believe referenda would have many significant benefits for Canada. Referenda would enable individual Canadians to participate in a meaningful and important way in shaping our Constitution. I believe the Constitution is of such fundamental importance to the life and structure of our country that every citizen must have a direct voice in amending it. This is not a task that can rightfully be delegated to elected representatives.

Referenda would recognize the new realities of a betterinformed, better-educated public, willing and able to play a greater role in the political process. In speeches and in public statements our political leaders frequently express their faith

#### [Translation]

l'iceberg de violence autochtone potentielle dans notre pays, surtout si la décision McEachern de Colombie-Britannique est maintenue. Mais la violence n'est pas limitée à la communauté autochtone, comme la destruction récente du Bureau du ministère des pêches à Port-aux-Basques à Terre-Neuve l'a clairement démontré. La violence est aussi un symptôme. La majorité de la population, surtout les Canadiens, ne recourt pas normalement à la violence. Que les Canadiens se tournent vers la violence est la preuve de la croissance de leur impuissance et de leur incapacité à influer sur les décisions qui affectent leur vie.

La crise de légitimité est grandement exacerbée par notre processus actuel de réforme constitutionnelle. Pendant la débacle du lac Meech, les Canadiens ont été les témoins d'un spectacle franchement obscène d'arrogance, d'élitisme et pour finir d'auto-destruction politique. Nous sommes tous conscients de l'aliénation, de l'amertume et de la frustration latente du public canadien réduit au rang de simple spectateur dans notre pays soit-disant démocratique, alors que les premiers ministres menaient le Canada au bord de la destruction.

Personnellement j'ai pu répondre aux événements de juin 1990 en écrivant cet article que vous avez maintenant entre les mains. Cependant, je pense être une exception privilégiée. Je suis relativement bien éduqué; je maîtrise bien la langue anglaise et je pourrais dire que je me débrouille même en français. Je ne suis pas intimidé par l'idée de comparaître devant un comité parlementaire. Enfin, je suis à mon compte et par conséquent mon horaire est suffisamment flexible pour me permettre de participer. Combien y-a-t-il d'autres Canadiens comme moi, je pose la question? Combien y-a-t-il d'autres Canadiens qui ont la possibilité d'exprimer leur point de vue de cette manière? Quel est le maximum de gens que votre comité pourrait entendre pendant ses travaux? Combien de Canadiens jouent un rôle significatif, ont une voix significative dans ce processus? Trop peu, à mon avis.

Notre processus de réforme constitutionnelle est maintenant si discrédité et a tellement perdu de légitimité qu'une révision fondamentale est nécessaire. Un simple replâtrage ou des mesures symboliques ne restaureront pas sa légitimité. C'est la raison pour laquelle j'estime qu'un élément essentiel de tout nouveau processus de réforme constitutionnelle doit être la ratification des amendements par référendum national. Je sais que ce n'est pas une idée nouvelle, et je suis certain que d'autres intervenants, beaucoup plus qualifiés et savants que moi, ont également fait cette suggestion à votre comité, je ne fais qu'ajouter ma voix aux leurs.

Je crois que les référendums présenteraient d'importants avantages pour le Canada. Les référendums permettraient aux Canadiens de participer d'une manière significative et importante à l'élaboration de notre Constitution. Je crois que la Constitution est d'une importance si fondamentale pour la vie et la structure de notre pays que chaque citoyen doit avoir le moyen de l'amender directement. Cette tâche ne peut être déléguée à des représentants élus.

Ces référendums reconnaîtraient les nouvelles réalités d'un public mieux informé, mieux éduqué, prêt à jouer un plus grand rôle dans le processus politique et capable de le faire. Dans leurs discours et leurs déclarations publiques nos

in the common sense, fairness, and judgment of the Canadian public. I believe it is time to turn that faith into action. It is time for the politicians to give Canadians a meaningful opportunity to exercise their common sense, fairness, and judgment.

Referenda would eliminate the conflict of interest in our amendment process. Politicians might still be able to negotiate constitutional amendments, but ratification would be done directly by the citizens of Canada. In turn, this would impart a modicum of renewed credibility and legitimacy to our political system.

Referenda would help foster national unity. I know many people hold the opposite view, that referenda are divisive, and I agree that during a referendum compaign there would be considerable debate and division. I also believe that this is a sign of a healthy democracy. However, the real concern is not the divisions created during a referendum campaign but rather the long-term divisions that linger after the campaign is over. In this context, I believe referenda would in fact reduce the divisions in society and contribute to national unity by providing people with a meaningful and legitimate outlet in which to express their differing views.

Finally, I believe the very act of holding referenda would contribute to national unity by providing Canadians with an important mission that we can all accomplish together; namely, defining the kind of country we want. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Katz. We will now start the question period with the Liberals.

• 1030

Mr. Duhamel (St. Boniface): My party's time will be occupied by Senator Gigantès and myself and perhaps other colleagues.

Senator Gigantès (De Lorimier): You were here, I noticed, while Justice Estey and Mr. Nicholson were expressing their point of view: a constituent assembly picked by a computer from members nominated by legislators, producing a constitutional proposal, accepted or rejected in a national referendum, and then going into the existing constitutional process, which is ratification by assemblies, either 7/50 or unanimity, depending on the subject of the amendment. Having heard that, and in view of what you have just said, how do you think your proposal and theirs marry?

Mr. Katz: As it turns out, I happen to be in the computer business, so I find their proposal quite appealing in a number of respects. I certainly believe that a constituent assembly with referenda is a great improvement over the existing process.

My own view is that eventually I would like to see us move to direct ratification through referenda. I am not clear why we need to have the legislatures actually do the ratification. I am quite satisfied with, for example, the

#### [Traduction]

dirigeants politiques expriment fréquemment leur foi dans le sens commun, le sens de la justice et le jugement du public canadien. Je crois qu'il est temps de transformer cette foi en acte. Il est temps que les hommes politiques donnent aux Canadiens la possibilité d'exercer leur sens commun, leur sens de la justice et leur jugement.

Les référendums supprimeraient tout conflit d'intérêts dans le processus d'amendement. Les politiciens pourraient toujours négocier des amendements constitutionnels, mais la ratification serait faite directement par les citoyens. En retour, cela conférerait une crédibilité renouvelée et légitime à notre système politique.

Les référendums favoriseraient l'unité nationale. Je sais que beaucoup de gens s'opposent à cette idée, pensent que les référendums sont causes de division, et je reconnais que pendant la campagne référendaire il y aura débats et divisions considérables. Je crois également que c'est un signe de santé démocratique. Cependant, le problème réel n'est pas les divisions créées pendant une campagne référendaire mais plutôt les divisions à long terme qui perdurent après la campagne. Dans ce contexte, je crois que les référendums réduiraient en fait les divisions dans notre société et contribueraient à l'unité nationale en offrant à la population un moyen valable et légitime d'exprimer leurs points de vue divergents.

Pour finir, je crois que le fait même de tenir des référendums contribuerait à l'unité nationale en offrant aux Canadiens une mission importante à remplir tous ensemble, à savoir, définir le genre de pays que nous voulons. Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Katz. Nous commencerons la période de questions avec les Libéraux.

M. Duhamel (Saint-Boniface): Le temps accordé à mon parti sera partagé entre le sénateur Gigantès et moi-même et peut-être d'autres collègues.

Le sénateur Gigantès (De Lorimier): Vous étiez ici, je l'ai remarqué, pendant que le juge Estey et M. Nicholson exprimaient leur point de vue: une assemblée constituante choisie par ordinateur parmi des candidats nommés par les législateurs, produisant une proposition constitutionnelle, acceptée ou rejetée par un référendum national, suivi par le processus constitutionnel existant, c'est-à-dire la ratification par les assemblées législatives avec la formule des 7-50 ou à l'unanimité en fonction du sujet de l'amendement. Compte tenu de cela et de ce que vous venez de dire, pensez-vous qu'il y ait des points communs entre votre proposition et la leur?

M. Katz: Il se trouve que je travaille dans les ordinateurs, si bien que je trouve leur proposition très séduisante à de nombreux égards. Je crois certes qu'une assemblée constituante avec des référendums est une nette amélioration par rapport au processus actuel.

Personnellement j'aimerais que nous finissions par opter pour la ratification directe par référendum. Je ne vois pas très bien pourquoi il faut que la ratification soit faite par les assemblées législatives. Par exemple le modèle australien me

Australian model, where these referenda are held and I believe they ratify the amendments directly through referenda. As an interim measure, I think the proposals of Mr. Justice Estey and Mr. Nicholson are excellent.

Senator Gigantès: Except that we have an existing Constitution, and we can only change that Constitution, especially the amending formula. Having ratification by referendum rather than by the legislatures means a change in the amending formula, and that requires unanimity.

Mr. Katz: Yes, I agree, and that is why I say that as an interim measure to get over this particular impasse I believe their suggestion is excellent. In the long run, perhaps two or three amendment stages down the road, I believe the amending formula should be changed so that it is done by referendum.

Senator Gigantès: I noticed in this article, in which you say quite reasonably that negotiations at some point must take place in secret, that you also say that at some point the target must be frozen, otherwise the premiers and the legislatures do not know at what they are shooting. Would you not say that this should have been explained up front before they started negotiating, that as a process for getting public support they should have explained what the issues were on the table, where each of them was coming from, and that eventually they were going to have to make trade-offs and freeze the target and submit that, and once they reached the stage of freezing the target they could not reopen it?

Mr. Katz: Yes, I definitely believe that should have been explained up front, but I would say that sort of up-front explanation is also not sufficient, and that in between the completion of the negotiations and the freezing of the text is when public hearings ought to have been held to allow Canadians to express their views and to allow some of the problems to be ironed out. I personally believe that many of the problems of Meech Lake, such as the exclusion of the territories from the nomination of Supreme Court judges or senators, were simply an oversight. I cannot imagine that the premiers would have deliberately excluded the territories. I suspect that could have been—

Senator Gigantès: Oh yes, they did.

Mr. Katz: They were deliberately excluded?

Senator Gigantès: Oh yes.

Mr. Katz: More fool me. Anyway, then clearly their objections could have been heard. If you were to rewrite history, there should have been public hearings and input between the final negotiations at Meech Lake and the second stage at Langevin; that was the appropriate time for hearing it.

Mr. Duhamel: Thank you, Mr. Katz, for your presentation, which I enjoyed a great deal. I am not clear, however, as to how one would arrive at the creation of a constitutional package—I am assuming that is what it would be—that would then be presented as a referendum. Do you have a few ideas in mind? Would you elaborate on that for me, please? Perhaps you have mentioned it but I have not seized it.

### [Translation]

satisfait amplement, modèle dans lequel ces référendums sont tenus et je crois qu'ils ratifiens les amendements directement par référendums. Comme mesure intérimaire, je crois que les propositions du juge Estey et de M. Nicholson sont excellentes.

Le sénateur Gigantès: Sauf que nous avons déjà une Constitution et que nous pouvons seulement changer cette constitution, spécialement la formule d'amendement. Que la ratification se fasse par référendum plutôt que par les assemblées législatives signifie un changement à la formule d'amendement et cela requiert l'unanimité.

M. Katz: Oui, je suis d'accord, et c'est pourquoi je dis que comme mesure provisoire pour débloquer cette impasse particulière, leur suggestion est excellente à mon avis. A long terme, après peut-être deux ou trois étapes d'amendement, je crois que la formule d'amendement devrait être modifiée afin que cela soit fait par référendum.

Le sénateur Gigantès: J'ai remarqué dans cet article, dans lequel vous dites avec raison qu'arrivées à un certain point les négociations doivent avoir lieu dans le secret, que vous déclarez également qu'à un certain point la cible doit être immobilisée, autrement les premiers ministres et les assemblées législatives ne savent pas sur quoi ils tirent. Ne pensez-vous pas qu'on devrait le leur avoir expliqué avant qu'ils ne commencent les négociations, qu'ils devraient avoir expliqué quelles questions se trouvent sur la table, la position de chacun, et qu'en fin de compte il leur faudra marchander, immobiliser la cible et reconnaître qu'une fois cette étape d'immobilisation de la cible atteinte il n'est plus possible de rouvrir le débat?

M. Katz: Oui, je crois définitivement que cela aurait dû être expliqué dès le départ, mais je dirais que ce genre d'explication à priori n'est pas non plus suffisante et que c'est entre la fin des négociations et la mise au point finale du texte qu'il devrait y avoir des audiences publiques pour permettre aux Canadiens d'exprimer leur point de vue et pour permettre à certains des problèmes d'être réglés. Personnellement je crois que nombre des problèmes du lac Meech, comme l'exclusion des Territoires de la nomination de juges à la Cour suprême ou de sénateurs, sont le résultat d'un simple oubli. Je ne peux imaginer que les premiers ministres aient délibérément exclu les Territoires. Je supçonne que c'est le résultat...

Le sénateur Gigantès: Oh oui, c'est ce qu'ils ont fait.

M. Katz: Ils les ont délibérément exclus?

Le sénateur Gigantès: Oh oui.

M. Katz: Incroyable! Quoi qu'il en soit, dans ce cas on aurait pu entendre leurs objections. Si on devait réécrire l'histoire, il devrait y avoir eu des audiences publiques et une participation entre les dernières négociations au lac Meech et la deuxième étape à l'édifice Langevin; c'était le bon moment.

M. Duhamel: Merci, monsieur Katz, de votre exposé que j'ai beaucoup apprécié. Cependant, je ne comprends pas très bien comment on arriverait à la production d'un ensemble de mesures constitutionnelles—je suppose que c'est de cela qu'il s'agirait—qui serait alors soumis à un référendum. Avez-vous quelques idées? Voudriez-vous m'en faire part? Vous l'avez peut-être mentionné mais je ne l'ai pas saisi.

Mr. Katz: I am sorry; the development of the actual package?

Mr. Duhamel: Yes, before you get to the referendum.

• 1035

Mr. Katz: There are any number of ways of doing that. The constituent assembly is one with which I am quite sympathetic. I think Justice Estey in his presentation quite correctly pointed out that there would have to be. . I think his metaphor was "some sandpaper" put to the proposal. That is fine, but I think once you get the final proposal, it can be submitted to the public for a referendum. The question of referenda always is who writes the question, and I think the question can simply be, do you approve of this package?

Mr. Duhamel: Would you see as a possibility the federal government, in co-operation with other political parties, preparing their package as opposed to going the constituent assembly route? It could be in a sense a type of constituent assembly, but that is extending it to other major players representing several other groups, such as aboriginal Canadians, minority language groups, perhaps business people, labour, etc.

Mr. Katz: That is a possibility. It is one I do not favour. I believe you will have a much greater chance of success, to be perfectly honest, if the package originates from what might be called an extra-political body.

Mr. Duhamel: You had indicated that one of the concerns you had with this particular process is that politicians negotiate and then ratify and that as a result of the crisis of legitimacy this is no longer applicable. Could you tell us why this is so and what might be done to change this crisis of legitimacy? You actually raise a fundamental question that touches not only constitutional change but also changes with respect to the economy of the country, social change, political stability, etc. So why are we in this crisis of legitimacy, and what do you see politicians doing in order to correct it?

Mr. Katz: As you have said, that is a very fundamental question. I do not want to appear too harsh in saying that it is all the politicians' fault. I think to a certain extent it is also a fault of the structures we have in place, which have not adapted to the changing realities that I mentioned in my opening remarks.

My own view is that we require, just in our general legislative process, a much more open and much more consultative and much more educative role from our politicians. I think in the future leadership will be defined not so much by decision-making as by education, and that it will be a role of our political leaders not so much to make decisions on behalf of constituents but rather to educate constituents about the decisions that need to be made. I think this is especially true in the case of the Constitution, which is of such fundamental importance to the country and to its life.

[Traduction]

M. Katz: Je m'excuse; l'élaboration de l'ensemble de mesures constitutionnelles?

M. Duhamel: Oui, avant de le soumettre à un référendum.

M. Katz: En fait, il y a plusieurs façons d'y parvenir. La voie de l'assemblée constituante est celle qui me plaît le plus. Je crois que M. le juge Estey a dit plus tôt, si je ne me trompe, qu'il faudrait peaufiner la proposition en la passant au «papier sablé». C'est très bien, mais une fois que l'on a en main la proposition définitive, c'est à ce moment-là qu'on peut la soumettre à la population par le biais d'un référendum. Dans un référendum, la rédaction de la question est toujours délicate, et c'est pourquoi on pourrait tout simplement demander à la population si elle est d'accord ou non avec la brochette de propositions.

M. Duhamel: Ne pourrait-on pas opter pour laisser le gouvernement fédéral, de concert avec les autres partis politiques, préparer cet ensemble de propositions plutôt que d'opter pour l'assemblée constituante? Cela pourrait revenir au même, à une espèce d'assemblée constituante que l'on élargirait pour qu'elle inclue les autres grands intervenants, tels que les autochtones, les groupes de langue minoritaire, le milieu des affaires aussi peut-être, les syndicats, etc.

M. Katz: C'est à envisager, même si je ne suis pas tout à fait d'accord. A vrai dire, je crois que l'ensemble de propositions a beaucoup plus de chance d'être acceptée s'il a été préparé par un organe que je dirais être extra-politique.

M. Duhamel: Vous avez dit que ce qui vous inquiétait, notamment, dans cette façon de faire, c'était le fait que les politiciens négociaient, puis ratifiaient les propositions, mais que à la suite de la crise de légitimité, cette démarche n'était plus possible. Pourquoi? Que peut-on faire pour contrer cette crise de légitimité. Vous avez mis le doigt sur une question de base qui touche non seulement une éventuelle modification de la Constitution mais également des modifications à l'économie de notre pays, à notre structure sociale, à la stabilité politique, etc. Pourquoi voguons-nous en pleine crise de légitimité et comment les politiciens pourraient-ils contrer cette crise?

M. Katz: Vous avez raison d'affirmer que c'est une question qui est à la base de tout. Je ne voudrais pas sembler trop dur en affirmant que c'est entièrement de la faute des politiciens. Non, car dans une certaine mesure, c'est également la faute des structures qui existent et qui ne se sont pas adaptées à l'évolution de la réalité dont j'ai parlé dans mon introduction.

D'après moi, il faudrait que nos politiciens jouent un rôle beaucoup plus ouvert, beaucoup plus consultatif et beaucoup plus pédagogique dans l'ensemble de notre structure législative. Il me semble qu'à l'avenir, nos dirigeants se définiront non pas tant par leur habileté de décisionnaires que par leur habileté de pédagogues, et qu'ils auront moins pour rôle de décider au nom de leurs commettants que de leur expliquer quelles décisions doivent être prises et pourquoi. C'est particulièrement vrai dans le cas de la Constitution qui revêt une importance fondamentale pour la vie de notre pays.

Mr. Duhamel: So the bottom line is really that we need to trust the people much more than we have in the past because they are more educated, they are better read, and they are more knowledgeable with respect to issues generally, not only the Constitution. So we have to develop processes and mechanisms that will not only involve them but ensure that we listen to them and try to bring them along, that we try to educate each other as we come to the point of making decisions. Have I captured the essential elements correctly?

Mr. Katz: I think I would agree with what you have said.

Ms Hunter: I do not think I am going to offend you by saying that there have been a lot of doubts about referenda as well. I agree with you absolutely that we have a crisis of legitimacy. I do not know that what you have proposed is the solution, because I have a number of concerns regarding referenda.

One is how to ensure respect for minority rights. Another is how one ensures that the public takes on the responsibility. Who is ultimately responsible? The analogy is the capital punishment question. The popular view is that if it were up to Canadians then there would be capital punishment. The extension of that question is who the executioner would be, because a lot of people are very much in favour of capital punishment but do not want to do the job.

• 1040

I think that while our democratic system is flawed and in disrepute, it is perhaps in disrepute for the wrong reasons. Edmund Burke's definition is that we are hired not only to represent our constituents but also to accept our responsibility. I have to be accountable to my constituents for the decisions I make. A referendum would hide who would be responsible. . . It seems to be a formula for mob rule.

Mr. Katz: I disagree with that entirely. I think-

Ms Hunter: I expected you would.

Mr. Katz: I am sorry, I just do not know where to start. If, as you say, you are hired by your constituents, or as Edmund Burke says—with respect—you can also be fired.

Ms Hunter: That is right. I am very aware of that.

Mr. Katz: But in addition, I believe it is also the right of the public to decide what powers and what decisions it will delegate and what powers and what decisions it will not delegate. In the case of the Constitution, I believe that is something that should not be delegated. I think many people agree with me.

## [Translation]

M. Duhamel: Vous êtes en train de me dire qu'il est devenu nécessaire de faire confiance aux Canadiens beaucoup plus que nous ne l'avons fait par le passé, parce qu'ils sont aujourd'hui plus instruits et plus cultivés en général et pas seulement en ce qui touche la Constitution. Il devient donc nécessaire d'élaborer des mécanismes visant non seulement à les faire participer à la démarche mais également à amener les politiciens comme nous à les écouter, à chercher à les convaincre, ce qui pourrait permettre aux uns et aux autres de s'influencer mutuellement au moment de la décision. Ai-je bien saisi la quintessence de vos propos?

M. Katz: Je suis d'accord avec vos explications.

Mme Hunter: Je ne vous vexerai certainement pas en affirmant que l'idée des référendums soulève elle aussi beaucoup de doutes. Mais je souscris sans réserve à votre affirmation selon laquelle nous traversons une crise de légitimité. Mais je ne suis pas sûre pour autant que votre proposition soit la bonne, car j'ai moi-même des doutes au sujet des référendums.

Tout d'abord, je ne sais pas s'ils réussissent à faire respecter les droits des minorités. Ensuite, comment s'assurer que la population assume bel et bien ses responsabilités? Qui sera ultimement considéré comme imputable? Reprenons la comparaison avec la peine capitale. On semble croire que s'il n'en tenait qu'aux Canadiens, la peine capitale serait remise en vigueur. Mais la suite logique de cette question, c'est qu'il faut se demander qui sera le bourreau. En effet, même si beaucoup de Canadiens sont d'accord avec la remise en vigueur de la peine capitale, personne ne voudrait faire le bourreau.

Je veux bien croire que notre régime démocratique soit faible et discrédité, mais il l'est peut-être pour les mauvaises raisons. Edmund Burke disait que nous étions embauchés non seulement pour représenter nos commettants, mais aussi parce que nous devions assumer certaines responsabilités. Je dois moinême rendre compte de mes décisions à mes commettants. Or, un référendum masquerait l'ultime responsabilité... C'est presque la formule idéale pour la loi de la populace!

M. Katz: Pas du tout. Je crois. . .

Mme Hunter: Je me doutais que vous ne seriez pas d'accord.

M. Katz: Je ne sais trop par où commencer. Si, comme le prétend Edmund Burke, ce sont vos commettants qui vous embauchent, ce sont également eux qui peuvent vous mettre à la porte.

Mme Hunter: C'est exact, et j'en suis très consciente.

M. Katz: Mais il y a plus que cela. Il revient à la population de décider quels pouvoirs et quelles décisions elle vous déléguera et quels pouvoirs et quelles décisions elle ne vous déléguera pas. La Constitution est une affaire qui ne devrait pas vous être déléguée, et je ne suis pas le seul à le croire.

In the case of minority rights, I honestly cannot guarantee you that those would be respected by the public in a referendum. I would like to point out that there are plenty of examples of elected responsible governments that have abused minority rights and continue to do so. I do not think, to be perfectly honest, that the system we have now is any great exemplar of how we ought to behave.

In the case of capital punishment, you may be right. Maybe we would have capital punishment. On the other hand, I have spoken to Members of Parliament who were faced with the vote we had a few years ago on capital punishment. They seemed to express the view that at the opening of the debate there was a good deal of support for capital punishment. As the day of the vote got closer, and the Members of Parliament realized that their vote could mean someone's death, this sort of tended to swing the tide away from capital punishment. That is why that resolution was defeated. If that could happen in the House of Commons, why could it not happen in the public of Canada?

**Ms Hunter:** Because there is no accountability. How would the people know? Who is accountable?

Mr. Katz: The people are accountable to themselves.

Ms Hunter: The mob is responsible.

Mr. Katz: I am sorry, I do not believe that. Maybe I have greater faith in the mob than you do, but I do not see that as a problem.

**Ms Hunter:** You are talking about a package deal. Would you advocate breaking up that package for voting purposes?

Mr. Katz: Breaking it up along what lines?

**Ms Hunter:** For instance, the unanimity versus the 7–50 provision in our current Constitution.

Mr. Katz: That seems to make a certain amount of sense, yes.

Ms Hunter: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much, Ms Hunter.

Mr. Nicholson, you may start first.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): All right. Thank you, Mr. Katz, for your presentation. Your article, I think, must have been circulated to us some time ago, because it seems to me that I looked at it for the first time a couple of months ago.

I guess it is hard to argue against attempts to more clearly involve public opinion, getting the public involved. I guess I have no quarrel with that. If I were going to disagree with you, it would be to the extent that you believe the present system of democratic institutions has been so discredited. I do not know if I could go that distance.

You talked about Edmund Burke's admonitions, or his explanations to his constituents. You seemed to have dismissed that as being something out of date. Surely, in any democracy, in any company, in any business, the role of the

[Traduction]

Dans le cas des droits des minorités, à vrai dire, je ne puis garantir que la population les respecterait lors d'un référendum. Mais j'aimerais vous faire remarquer que l'actualité nous donne des tas d'exemples de gouvernements responsables, dûment élus, qui n'ont pas respecté les droits de leurs minorités et continuent à ne pas les respecter. À dire vrai, je ne crois pas que le système qui existe actuellement puisse nous servir véritablement de bon rexemple.

En ce qui concerne la peine capitale, vous avez peut-être raison, et elle aurait pu être rébalie Mais par ailleurs, j'en ai quand même parlé à certains députés qui ont dû, il y a quelques années, se prononcer pour ou contre la peine capitale. Or, ils ont semblé me dire que lorsqu'on a commencé à discuter de l'affaire, beaucoup de députés étaient d'accord pour rétablir la peine capitale. Toutefois, plus on approchait du jour du vote, et plus les députés ont fini par se rendre compte qu'un vote positif aurait pour conséquence la mort de quelqu'un: c'est cette conscientisation qui a renversé la vapeur et qui a incité les députés à rejeter la résolution. Si cette remise en question a eu lieu à la Chambre des communes, pourquoi n'aurait-elle pas lieu parmi la population du Canada?

Mme Hunter: Tout simplement, parce que cela ne permettrait pas d'imputer la responsabilité à qui que ce soit. Comment les Canadiens sauraient-ils qui, en fin de compte, est responsable?

M. Katz: Les gens se rendent des comptes à eux-mêmes.

Mme Hunter: La populace a le sens des responsabilités.

M. Katz: Non, je n'en crois rien. J'ai peut-être plus de confiance que vous n'en avez vous-même envers la populace, car je ne considère pas cela comme un problème.

Mme Hunter: Vous proposez qu'il y ait une brochette de résolutions. Proposez-vous aussi que l'on vote séparément sur chacune des résolutions?

M. Katz: En fonction de quels critères?

Mme Hunter: Eh bien, en fonction de la règle de l'unanimité, plutôt que de la règle des 7–50 que prévoit actuellement la Constitution.

M. Katz: Cela me semble assez raisonnable.

Mme Hunter: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, madame Hunter.

Monsieur Nicholson, vous avez la parole.

M. Nicholson (Niagara Falls): Bien. Monsieur Katz, merci de votre exposé. Je suppose que l'on nous a distribué votre article il y a déjà quelques temps, car je me rappelle y avoir jeté un coup d'oeil pour la première fois il y a de cela un ou deux mois.

Il est difficile de contester des recommandations qui proposeraient de consulter plus directement l'opinion et de faire participer la population. D'ailleurs, je n'ai rien contre cela. Là où je divergerais peut-être d'opinion avec vous, c'est dans la mesure où vous affirmez que nos institutions démocratiques ont été à ce point discréditées. Je n'irai pas jusque là.

Vous avez mentionné Edmund Burke et ses conseils, ou explications plutôt, à l'égard de ses commettants, et vous semblez croire que cela ne s'applique plus aujourd'hui. Il me semble que dans toute démocratie, dans toute compagnie,

judgment of the individual must continue to play a very strong role. You went on to talk about public opinion polls. Do you see a very limited role for Members of Parliament or legislators, using their judgment?

• 1045

Mr. Katz: I certainly see a more limited role than we have now. I would like to clarify my remarks by saying that while I am not suggesting that we have direct democracy in the classical Greek sense on every issue that comes before Parliament, I think most Canadians, including me, are quite content to leave the bulk of day-to-day decision-making to the elected representatives, as long as that process of decision-making is seen to be open, consultative and legitimate. There are certain questions, however, and the Constitution is one of them, that in my opinion cannot be delegated.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Other people would go farther. What do you think about free trade, tax changes, the GST?

Mr. Katz: That becomes a very problematic question, because you then have to ask at what point you hold the referendum, or at what point does an issue become important enough to hold a referendum. I believe it is the Irish Constitution where the Senate, if it decides to veto a bill from the House of Commons, can send a question to the public for a referendum. Perhaps that is a model we might want to explore in Canada. If we have, in a sense, that deadlock between the Senate and the House of Commons, assuming we eventually get—

Mr. Nicholson (Niagara Falls): You seem to have tempered your earlier remarks. You seem to still allow a certain amount of judgment. Perhaps you might agree with me that Edmund Burke's comments do still have some legitimacy; people do and will continue to expect their legislators to use their judgment, as opposed to being simply a reflection of public opinion.

Mr. Katz: I would agree with that, except-

Senator Gigantès: I have a point of order. The legislators were demanding of Mr. Burke that he say what they wanted him to say. He pointed out that he considered he should use his judgment on their behalf, and they defeated him in that election.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): That may or may not be, but his is a very interesting proposal and a very interesting explanation of the role of a legislator.

The point I put to you, Mr. Katz, is that you seem to have retreated somewhat from what I thought I heard you say earlier. You do still leave a great deal of room for the judgment of legislators.

Mr. Katz: I am not sure how to quantify it. I certainly see less room than there is now. I would also point out that the present system really does not allow the Members of Parliament to express their judgment, because they are bound

### [Translation]

dans toute entreprise, le jugement de l'individu doit continuer à jouer un rôle prépondérant. Vous avez parlé des sondages d'opinion publique. Préconisez-vous un rôle plus limité pour le jugement individuel du député, du législateur?

M. Katz: Je vois certainement un rôle plus limité que ce que nous avons maintenant. J'aimerais éclaircir mes remarques en disant que, bien que je ne préconise pas une démocratie directe dans le style de la Grèce classique pour toutes les questions dont est saisi le Parlement, je crois que la plupart des Canadiens, et je suis de ce nombre, sont tout à fait disposés à laisser aux élus les décisions qui doivent être prises quotidiennement, pourvu que ce processus de prise de décision soit perçu comme étant ouvert, consultatif et légitime. Toutefois, il y a certaines questions qui ne peuvent être déléguées, à mon avis, et je crois que la Constitution en est une.

M. Nicholson (Niagara Falls): D'autres iraient plus loin. Que pensez-vous du libre-échange, de la réforme fiscale, de la TPS?

M. Katz: Cela devient une question très épineuse, car il s'agit de décider quand l'on doit tenir un référendum, à quel moment une question prend suffisamment d'importance pour justifier la tenue d'un référendum. Je crois que c'est dans la Constitution irlandaise que le Sénat peut référer une question au peuple par voie référendaire s'il décide d'imposer un veto sur un projet de loi de la Chambre des communes. C'est un modèle qu'il serait peut-être bon d'explorer au Canada. Si nous avions une telle impasse entre le Sénat et la Chambre des communes, en présumant que nous obtiendrons un jour...

M. Nicholson (Niagara Falls): Vous semblez vouloir tempérer ce que vous avez dit plus tôt. Vous semblez laisser une certaine place au jugement quand même. Vous êtes peut-être d'accord avec moi pour dire que les commentaires d'Edmund Burke sont encore valables jusqu'à un certain point; les gens s'attendent et continueront de s'attendre à ce que leurs élus fassent preuve de jugement, plutôt que de simplement réfléter l'opinion publique.

M. Katz: Je serais d'accord avec cela, sauf que. . .

Le sénageur Gigantès: Rappel au Règlement, s'il vous plaît. Ses commettants demandaient à M. Burke de dire ce qu'ils voulaient entendre. Il leur a répondu qu'il considérait qu'il devrait utiliser son jugement en leur nom, et ils l'ont défait lors de ses élections.

M. Nicholson (Niagara Falls): C'est peut-être vrai, je n'en sais rien, mais sa proposition est fort intéressante et c'est également une excellente explication du rôle du législateur.

Où je veux en venir, monsieur Katz, c'est que vous semblez être revenu quelque peu sur ce que vous avez dit plus tôt. Vous laissez quand même le champ assez libre pour le jugement du législateur.

M. Katz: Je ne sais pas comment cela pourrait se quantifier. Je vois certainement un champ moins libre qu'il ne l'est actuellement. Je signalerai également que le système actuel ne permet pas vraiment aux députés d'exprimer leur

by party discipline and caucus solidarity. What we see now, basically, is our legislators reflecting the judgment of the leaders, or a very small group of Cabinet ministers, and the rest follow like sheep. I certainly think this happens in all caucuses on both sides of all Houses. This is where I think a great deal of the questions of legitimacy have arisen.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Presumably you have had a look at other systems. Which systems do you think work better than our own? I know California has had a number of referenda. There is the California model; there is the Swiss model. Where should we be looking for improvements to our own system?

Mr. Katz: I hope I have not sounded that erudite. I have not really done a comprehensive study in comparative constitutions. I happen to like some aspects of the Australian model, particularly their methods for constitutional reform. I like the California model for some questions, if you can decide which questions should be referred to the public on a ballot. I am sure there are many other models we could look at. I would encourage you to look at them. Actually, I would like to look at them myself.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Again, we will. Thank you.

M. Blackburn (Jonquière): Je voudrais revenir à certains propos de M<sup>me</sup> Hunter concernant le référendum. Elle dit qu'un référendum provoque la division et, dans bien des cas, ne respecte pas les minorités. Pourtant, c'est précisément une minorité qui a empêché la ratification de l'Accord du lac Meech. Si on avait respecté la règle de la majorité, l'Accord du lac Meech aurait été adopté et nous n'aurions pas aujourd'hui ce problème.

• 1050

Cela dit, je veux ramener la question du référendum dans une juste perspective. Si on tient un référendum pancanadien, est-ce qu'il doit y avoir une majorité au Québec pour que le référendum ait une valeur ou si on doit s'en tenir uniquement à la règle de «7/50»? À ce moment-là, le Québec pourrait être avalé par la majorité canadienne.

M. Katz: C'est une question très difficile. Je crois que nous devons faire attention à la formule de ratification des amendements. J'ai mentionné le système de l'Australie, où on doit avoir une majorité dans tout le pays ainsi qu'une majorité dans la majorité des États. Avec une telle formule, nous pourrons peut-être éviter le problème que vous mentionnez.

M. Blackburn: Une majorité dans la majorité des États équivaut à la règle du «7/50». Il est clair que s'il y avait un référendum pancanadien, soit sur la formule d'amendement constitutionnel, soit sur des amendements constitutionnels, il faudrait que le Québec fasse partie de cette majorité. On ne peut pas penser faire des changements au Canada si le Québec lui-même ne dit pas «oui» et si le Canada ne dit pas «oui». Il est impossible d'avancer sans cela. Il faudrait que le Québec dise «oui» de façon majoritaire dans un référendum quelconque qui aurait lieu au Canada.

### [Traduction]

jugement, car ils sont liés par la discipline du parti et la solidarité du caucus. Essentiellement, nos législateurs actuels reflètent le jugement de leurs dirigeants, ou d'un très petit groupe de ministres, et les autres doivent suivre comme des moutons. Je crois certainement que c'est le cas pour tous les caucus des deux côtés de la Chambre. À mon avis, c'est la raison pour laquelle on se pose tellement de questions sur la légitimité du processus.

M. Nicholson (Niagara Falls): Je présume que vous avez examiné d'autres systèmes. D'après vous, quel système fonctionne mieux que le nôtre? Je sais qu'il y a eu plusieurs référendums en Californie. Il y a le modèle californien; il y a également le modèle suisse. Où devrions-nous regarder pour tenter d'améliorer notre propre système?

M. Katz: J'espère que je n'ai pas donné l'impression d'être érudit à ce point. Je n'ai pas vraiment fait d'étude exhaustive sur les constitutions dans le but de les comparer. Entre autres, j'aime certains aspects du modèle australien, surtout pour ce qui est de leur méthode de réforme constitutionnelle. J'aime le modèle californien pour certaines questions, si l'on arrive à décider quelles questions devraient mises aux voix. Je suis persuadé qu'il y a beaucoup d'autres modèles que nous pourrions étudier. Je vous encouragerais à le faire. En fait, j'aimerais beaucoup les étudier moi-même.

M. Nicholson (Niagara Falls): Encore une fois, nous le ferons. Je vous remercie.

Mr. Blackburn (Jonquière): I would like to get back to certain comments made by Ms Hunter concerning referendums. She said that referendums can be divisive and that they do not respect minorities in many cases. Yet, it was in fact a minority that prevented the ratification of the Meech Lake accord. If we had respected the rule of the majority, the Meech Lake accord would have been ratified and we would not have this problem today.

Having said that, I want to put the question of referendums in its proper perspective. If we hold a pan-Canadian referendum, must there be a majority in Quebec for the referendum to be valid, or should we hold strictly to the 7/50 rule? In such a case, Quebec could be swallowed up by the Canadian majority.

Mr. Katz: That is a very difficult question. I think that we have to be careful with the amendment ratification formula. I mentioned the Australian system, where there must be an overall majority throughout the country as well as a majority in a majority of the states. With a formula like that, we may be able to avoid the problem you have raised.

Mr. Blackburn; A majority in a majority of states is equivalent to the 7/50 rule. Clearly, if there was a pan-Canadian referendum, either on the constitutional amendment formula or on constitutional amendments. Quebec would have to be part of that majority. We cannot conceive of making changes in Canada if Quebec itself does not say yes and if Canada does not say yes. Any progress is impossible without that. A majority of Quebecers would have to say yes in any referendum held in Canada.

Je voudrais également aborder la question de l'assemblée constituante. Vous semblez être favorable au principe de l'assemblée constituante. C'est bien cela?

M. Katz: Oui.

M. Blackburn: Si le Comité arrivait à la conclusion qu'il serait trop compliqué d'inclure une multitude de représentants de groupes à l'intérieur d'une assemblée constituante et recommandait que l'assemblée constituante soit composée uniquement d'élus du gouvernement fédéral et des assemblées législatives—je parle des députés qui sont déjà élus—, ainsi que de représentants des autochtones, ce qui est important parce qu'on discutera de leur cas, est—ce que cela ne pourrait pas être très valable? Ces gens—là, de toute façon, devront consulter l'ensemble des Canadiens et des groupes sur la question de la réforme du Sénat, sur la question des droits aux autochtones, sur le partage des pouvoirs. Est—ce qu'une assemblée constituante comme celle—là ne pourrait pas être pleinement légitime et valable et contribuer à régler notre problème?

M. Katz: Je ne suis pas sûr d'avoir compris votre question. Je crois qu'une assemblée constituante serait plus légitime que le système présent.

M. Blackburn: Souhaitez-vous que l'assemblée constituante soit composée de députés déjà élus ou, comme M. le juge Estey disait tout à l'heure, que cette assemblée soit composée de gens choisis parmi la population?

M. Katz: Je préfère le système du juge Estey.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): On behalf of all members of the committee, Mr. Katz, I wish to thank you very much for your presentation and also for all your answers to the several questions that have been raised. Thank you very much.

Mr. Katz: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): The next witness is Madam Margaret Banks. I now invite Madam Banks to make her presentation.

• 1055

Ms Margaret A. Banks (Individual Presentation): Thank you, Mr. Chairman. I greatly appreciate the opportunity to appear before your committee today. I have watched on television considerable portions of your hearings and have been very much impressed by some of the suggestions made.

Indeed, what I have learned from listening to the various comments and proposals has led me to modify some of my ideas on the process for amending the Constitution of Canada. Therefore, I am glad that your committee travelled north, west, and east before coming to Toronto.

I am going to begin by identifying the main areas in my brief on which my views have to some extent been modified as a result of comments made by other witnesses. Several of these witnesses have expressed the opinion that there is [Translation]

I would also like to address the issue of a constituent assembly. You seem in favour of that principle, right?

Mr. Katz: Yes.

Mr. Blackburn: If the committee came to the conclusion that it would be too complicated to include a multitude of representatives of various organizations in a constituent assembly and recommended that that assembly be made up solely of elected representatives from the federal and provincial governments—I am talking about representatives that are already elected—as well as aboriginal representatives, which is important because their case will be discussed, would that not be completely valid? In any event, those people would have to consult Canadians and organizations on the issue of Senate reform, aboriginal rights, and the division of powers. Could such a constituent assembly not be completely legitimate and valid and contribute to solving our problem?

Mr. Katz: I am not sure I understood your question. I think that a constituent assembly would be more legitimate than the current system.

Mr. Balckburn: Would you like to see the constituent assembly made up of Members of Parliament or of legislative assemblies who are already elected or, as Mr. Justice Estey said earlier, that the assembly be composed of people chosen from the public?

Mr. Katz: I prefer Mr. Justice Estey's system.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Katz, au nom de tous les membres du comité, je tiens à vous remercier beaucoup pour votre exposé ainsi que pour les réponses que vous avez fournies aux nombreuses questions qui ont été soulevées. Merci beaucoup.

M. Katz: Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Notre prochain témoin est M<sup>me</sup> Margaret Banks. J'invite donc M<sup>me</sup> Banks à venir présenter son exposé.

Mme Margaret A. Banks (présentation individuelle): Merci, monsieur le président. Je suis très reconnaissante pour cet occasion qui m'est donnée de comparaître devant votre comité aujourd'hui. J'ai suivi bon nombre de vos délibérations à la télévision et j'ai été impressionnée par certaines des suggestions qui vous ont été faites.

Ce que j'ai appris en écoutant les commentaires et les propositions qui ont été présentés m'a amenée à modifier certaines de mes idées sur le processus d'amendement de la Constitution du Canada. Je suis donc contente que votre comité ait voyagé dans le nord, dans l'ouest et dans l'est avant de venir à Toronto.

Je vais commencer par identifier les parties de mon exposé où mon point de vue a changé après avoir entendu d'autres témoins. Plusieurs de ces témoins ont exprimé l'opinion que les procédures d'amendement officiel étaient

nothing wrong with the formal amending procedures. Although I continue to disagree with this view, I am now more inclined to believe that a lot can be done to improve the overall process even in the absence of amendments to these procedures.

At page 6 of my brief I noted that ratification by legislative bodies tends to divide the forces for and against an amendment along party lines. Several of the witnesses suggested a free vote on constitutional amendments, and there was an additional proposal, I believe from a member of your committee, that this free vote should be secret.

A vote by ballot would, I believe, greatly improve the ratification process.

I recall that Mr. Nystrom, in one of his questions to a witness, suggested a constitutional amendment requiring a free vote on such amendments. But surely having a free vote would not require a constitutional amendment.

Indeed, such a provision in the Constitution would be rather confusing. How would you define a free vote when the Constitution contains no reference to political parties?

Having a ballot vote might be the subject of a constitutional amendment, but I think it would be better simply to adopt such a rule as an item in the standing rules or orders of the various legislative bodies. It is better not to put it into the Constitution until you see how it works in practice.

In the House of Commons, for instance, you now elect the Speaker by secret ballot, so a similar rule could be adopted for resolutions authorizing constitutional amendments.

A related question that arose at some of your hearings was whether a two-thirds affirmative vote should be required in legislative bodies for the passage of resolutions authorizing constitutional amendments. The idea was, I think, that this might promote co-operation among political parties. It might, but it would also make the passage of such resolutions much more difficult. The prospects of obtaining this degree of support in the required number of legislative bodies would be slight unless the amendment was non-controversial.

## • 1100

We already have the 7–50 and the unanimity rules. To add a two-thirds rule within the individual legislative bodies would, in my opinion, be too much. The trend today is away from such requirements. As Floyd M. Riddick, parliamentarian emeritus of the United States Senate, and his co-author, Miriam H. Boucher, have written in discussing a two-thirds vote—I quote from their book, *Riddick's Rules of Procedure*:

Any vote requirement that is greater than a majority is inconsistent with the concept that a majority decides. Such a requirement can work in reverse to the desired effect of obtaining a large majority, since one-third plus one, a minority, can control the voting results.

### [Traduction]

tout à fait satisfaisantes. Bien que je sois toujours en désaccord avec cette opinion, je suis maintenant plus portée à croire qu'on pourrait faire beaucoup pour améliorer le processus global, même en l'absence d'amendements à ces procédures.

À la page 6 de mon mémoire, je dis bien que la ratification par les assemblées législatives a tendance à polariser les forces politiques pour ou contre un amendement selon les doctrines partisanes. De nombreux témoins ont suggéré un vote libre sur les amendements constitutionnels, et je crois que c'est un membre de votre comité qui a ajouté que ce vote libre devrait être secret.

À mon avis, un tel vote secret améliorerait grandement le processus de ratification.

Je me souviens que lors d'une question qu'il a posée à un témoin, M. Nystrom a suggéré un amendement constitutionnel qui rendrait obligatoire un vote libre sur de tels amendements. Mais il me semble qu'un vote libre ne devrait pas exiger un amendement constitutionnel.

En fait, une telle disposition de la Constitution porterait plutôt à confusion. Comment définir un vote libre lorsque la Constitution ne parle même pas de partis politiques?

Le vote secret pourrait faire l'objet d'un amendement constitutionnel, mais je crois qu'il serait préférable d'adopter une telle règle dans le cadre des règlements des diverses assemblées législatives. Il serait mieux de ne pas mettre une telle disposition dans la Constitution avant de voir comment cela fonctionne en pratique.

Par exemple, à la Chambre des communes, on élit actuellement le président par vote secret, donc, on pourrait adopter une règle semblable pour les résolutions autorisant les amendements constitutionnels.

Une question connexe qui a été soulevée lors de vos audiences cherchait à savoir si une majorité des deux tiers devrait être exigée dans les assemblées législatives pour l'adoption de résolutions autorisant les amendements constitutionnels. Je crois qu'on cherchait là à promouvoir la collaboration entre partis politiques. Une telle collaboration est possible, mais cela rendrait également l'adoption de telles résolutions beaucoup plus difficile. Il serait peu probable qu'on obtienne l'appui nécessaire dans le nombre voulu d'assemblées législatives, à moins que l'amendement en question soit peu controversé.

La règle des 7-50 et de l'unanimité s'applique déjà. Il serait excessif, à mon avis, d'imposer une troisième règle, celle des deux tiers, aux divers organes législatifs, car aujourd'hui la tendance va en sens contraire. Floyd M. Riddick, parlementaire émérite du Sénat américain, et Myriam H. Boucher, ont écrit conjointement un livre de procédure, *Riddick's Rules of Procedure*, dans lequel ils discutent ainsi le vote des deux tiers:

Lorsqu'on exige plus de la majorité pour appliquer le résultat d'un vote, cela contredit la notion selon laquelle c'est la majorité qui décide. En effet, cette restriction peut produire l'effet inverse et nuire à l'obtention d'une forte majorité, puisque un tiers plus une des voix, soit une minorité, peut finir par contrôler les résultats du vote.

Of course, there will be differences of opinion about the need for proposed amendments but the division need not be along party lines. Perhaps the leaders of opposition parties should be invited to participate in constitutional conferences of first ministers. In the dying days of Meech Lake, opposition leaders from Manitoba, that had a minority government, had some involvement in the discussions aimed at saving the accord. This might become the rule rather than the exception.

An alternate proposal, noted at page 3 of my brief, is for each legislative body to have an all-party committee to consider proposed resolutions regarding constitutional amendment and to communicate with the corresponding committees of other legislative bodies.

I am one of those who has suggested—see pages 11 to 12 of my brief—that it may be necessary to resort to extralegal—it sounds better than illegal—means to amend the amending procedures. This is one of the rare occasions on which I have recommended either a national referendum or a constituent assembly. However, based on comments I have heard at the hearings, I would now suggest that if this becomes necessary and the result of such a procedure is positive, then an attempt should be made to legitimize it by a majority vote in the Senate, the House of Commons and in each provincial legislative assembly. Especially if a secret vote is allowed, a majority of the members present and voting would surely ratify such a result.

Indeed, if the practice of voting by ballot on resolutions authorizing constitutional amendments is adopted, it may, and I hope it will, be possible to amend the amending procedures without resort to extra-legal means.

On the question of referenda, another situation in which I now agree that a referendum would be desirable and, indeed, necessary, is if the proposed 1992 Quebec referendum is on some form of renewed federalism. If Quebeckers have the opportunity to vote for or against such a proposal, other Canadians should be given the same opportunity. I continue to believe that, when practical, a separate vote should be taken on each unrelated amendment, that an attempt should be made to simplify the procedures, and that there is need to provide a special procedure for a complete revision of the Constitution. This might not be necessary if we had just one amending formula and that specific amendments to and some clarification of certain procedures in Part V are necessary.

Clarification on matters such as whether re-initiating and re-ratifying a resolution proposing an amendment might be obtained by a reference to the Supreme Court of Canada. One of the worst features of having too many different formulae is that it is sometimes difficult to determine which one should be applied to a specific amendment.

### [Translation]

Bien sûr, il y aura divergence d'opinions quant à la nécessité d'adopter les amendements proposés, mais cette divergence ne se manifestera pas selon l'appartenance à un parti ou à un autre. Pourquoi n'inviterait—on pas les chefs des partis d'opposition à prendre part aux conférences constitutionnelles qui réunissent les premiers ministres? Après tout, peu avant l'échec de l'Accord du lac Meech, les chefs de l'opposition du Manitoba qui formaient le gouvernement minoritaire ont pris part aux discussions dans le but de sauver l'accord. Pourquoi cela ne serait—il pas la règle, plutôt que l'exception?

À la page 3 de mon mémoire, je soumets aussi une proposition de rechange, à savoir que chaque organe législatif forme un comité multipartite qui étudierait les projets de résolution sur les amendements à la Constitution et communiquerait avec leurs homologues des autres assemblées législatives.

Aux pages 11 et 12 de mon mémoire, vous verrez que je suis une de ceux qui ont laissé entendre qu'il est peut-être nécessaire d'avoir recours à des moyens extra-légaux—c'est plus acceptable qu'illégaux—pour changer les procédures de modification. C'est à une de ces rares occasions que j'ai ercommandé la tenue soit d'un référendum national ou d'une assemblée constituante. Toutefois, à la lumière de ce que j'ai entendu au cours des audiences, je suggérerais maintenant, si cette méthode devient nécessaire et que les résultats en sont positifs, que l'on tente de rendre le résultat légitime en le faisant accepter par une majorité des voix au Sénat, à la Chambre des communes et dans chaque assemblée législative provinciale. De plus, si on rendait le vote secret, il deviendrait particulièrement nécessaire qu'une majorité des députés présents et votants ratifie le résultat.

En fait, si on adopte la pratique du vote secret pour juger des résolutions autorisant la modification de la Constitution, j'ose alors espérer qu'il deviendrait possible de changer les procédures de modification sans pour autant avoir recours à des moyens dits extra-légaux.

Un référendum pourrait être légalement souhaitable, voire nécessaire, s'il advenait que le référendum que le Québec se propose d'organiser pour 1992 tourne autour d'une forme ou d'une autre de fédéralisme renouvelé. En effet, si l'on permet aux Québécois de se prononcer sur cette proposition, il faudrait alors permettre au reste des Canadiens de faire de même. Je persiste à croire qu'il faudrait, si possible, que les Canadiens se prononcent séparément sur chacun des amendements, s'ils ne sont pas liés, qu'il faut tenter aussi de simplifier la façon de le faire et qu'il faut prévoir une méthode spéciale pour réviser du tout au tout notre Constitution. Toutefois, cela pourrait ne pas devenir nécessaire si nous avions à nous prononcer seulement sur une formule de modification et si seulement certains amendements bien précis à la Partie V-jumelés avec certaines précisions quant aux procédures-devenaient nécessaires.

Il suffirait de renvoyer à la Cour suprême du Canada toute demande de précision quant à la nécessité éventuelle de relancer et de ratifier à nouveau une résolution d'amendement. Lorsque l'on a trop de formules différentes, il peut alors devenir difficile de déterminer laquelle s'applique à tel ou tel amendement.

There has been some discussion as to whether the threeyear time limit imposed by section 39(2) on section 38 amendments is too long. I do not think it is. Indeed, if the time limit had been a little longer, the Meech Lake accord might have been ratified. There is no need to wait three years. The process can be completed in one year or, if all legislative bodies have acted in the matter, in an even shorter period of time.

• 1105

Given the experience of Meech Lake, I think if a new agreement is reached, ratification will not be allowed to drag on to the end of the time limit.

I will now do my best to answer your questions.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Ms Banks.

Ms Hunter: Thank you, Ms Banks, for your presentation. It is heartening to hear that people are paying attention to what is going on in this committee and that you have taken into account some of the testimony of other witnesses. I have certainly learned a great deal from this process and, obviously, others in Canada have.

In order to clarify your understanding of the two-thirds to pass any change, I think the thinking behind Mr. Nystrom's question was that this would force legislators to talk with one another in order to try to obtain some degree of consensus. I think it was putting a mechanism in place whereby the divisive nature of politics would be somewhat undercut. There would have to be a discussion among them, not on party lines.

The Constitution has to have the ability of being a stable set of rules. It also has to have flexibility, and we are trying to figure out a way of achieving that.

My question is with regard to the secret ballot, because that has come forth on a number of occasions. As a Member of Parliament, I do not think it would be acceptable to my constituents because they expect me to be accountable. My voting record is public. On such an important issue as the Constitution, I think they would expect me to vote in public on that. I am just wondering if you have grappled with that problem.

Ms Banks: I can see that this could be a problem. Do they mind how you vote in the election of the Speaker?

Ms Hunter: I have not received any criticism for that. I think it is a matter of great import. This is taking a lot of time and energy, not only from parliamentarians or legislators, but the public generally. I think it is a valid recommendation. I am wondering how it would wash with my constituents.

Ms Banks: I can appreciate the problem but I wonder if in the debates and so on it would not become fairly obvious how you were going to vote. You could tell them if you wanted to.

Ms Hunter: That counters the whole secret ballot.

[Traduction]

On se demande aussi si le délai de trois ans qu'impose le paragraphe 39(2) aux amendements déposés en vertu de l'article 38 ne serait pas trop long. Je ne le crois pas. En effet, si le délai avait été un peu plus long, on aurait peutêtre pu ratifier l'Accord du lac Meech. Mais il n'est pas nécessaire non plus d'attendre trois ans. On peut envisager de tout boucler en un an ou même en moins de temps, si toutes les assemblées législatives mettent l'épaule à la roue.

Nous pouvons tirer une leçon de l'échec du lac Meech: s'il y avait un nouvel accord, il ne faudrait surtout pas laisser perdurer l'étape de la ratification jusqu'à la fin du délai prescrit.

Maintenant, je répondrai de mon mieux à vos questions.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, madame Banks.

Mme Hunter: Madame Banks, merci de votre exposé. Cela nous fait chaud au coeur que certaines personnes s'intéressent à ce que fait notre comité et tiennent compte des autres témoignages. J'ai moi-même beaucoup appris depuis le début des audiences, et je suis sûre que je ne suis pas la seule.

Pour que vous compreniez bien, je voudrais préciser quelque chose au sujet de la règle des deux tiers qui serait nécessaire pour adopter quelque changement que ce soit. Je crois que M. Nystrom avait dans l'esprit que cela obligerait les législateurs à se parler pour qu'ils essaient de s'entendre sur certaines choses du moins. Cette façon de faire devait servir à contrecarrer la dissension qui est à la base même de la politique. Autrement dit, on obligerait ainsi les législateurs à discuter entre eux, mais pas nécessairement en fonction de ce que leur prescrit leur parti.

La Constitution se doit de fournir un ensemble stable de règles. Mais elle doit aussi être souple, et nous essayons de trouver une façon d'atteindre ces deux objectifs.

Je voudrais m'attarder au vote secret, puisque cela nous a été suggéré à plus d'une reprise. Je ne crois pas, comme député, que cette solution soit acceptable pour mes commettants, puisqu'ils attendent de moi que je leur rende des comptes. La façon dont je vote est publique. Je suppose qu'ils s'attendent donc à ce que je vote publiquement sur une question aussi importante que la Constitution. Avez-vous songé à cette difficulté?

Mme Banks: Je comprends que cela puisse constituer une difficulté. Vos commettants tiennent-ils à savoir pour qui vous votez lors de l'élection du président de la Chambre?

Mme Hunter: On ne m'a jamais critiquée là-dessus. Vous voyez que c'est une question de grande importance, à laquelle les parlementaires, les législateurs et la population en général consacrent beaucoup de temps et d'énergie. C'est une recommandation valable en soi, mais qui ne convaincra pas nécessairement mes commettants.

Mme Banks: Je comprends, mais j'ai l'impression toutefois que votre position devient de plus en plus claire au fil des délibérations. Rien ne vous empêche non plus de dire à vos commettants comment vous allez voter.

Mme Hunter: Mais cela va complètement à l'encontre de la notion du vote secret.

Ms Banks: It just seems to me that for something like a constitutional amendment, it is desirable. It is a different situation. It is unfortunate, I think, if a constitutional amendment gets bogged down in party politics, and this does seem to be one way of doing it. I appreciate the problem. There seem to be problems with whatever one suggests.

#### Ms Hunter: Yes.

You do not think the amending formula per se is in need of revision. It is perhaps what we call extra mechanisms to include members of the public in the discussion.

Ms Banks: I am sorry. Did you say I did not think it needs revision?

Ms Hunter: You do think it needs revision.

Ms Banks: Yes, or at least amendment. I think I outlined it in my brief. I feel the procedures are extremely complicated. Half the time, you do not know whether something requires 7–50 or unanimity. Certainly, for two of the amendments under the Meech Lake accord, there were differences of opinion among constitutional experts as to whether they were 7–50 or unanimity. It is very awkward when you have that sort of situation, so I feel that some amendment of the procedure is desirable and I hope it can be done.

• 1110

With its very extensive work, if this committee were to make a report on this, which I know you plan to do, then I would hope that the conference of first ministers, which is to meet by April 17, 1997, will meet long before that and try to do something.

Mr. Reid: I have only one question but Mr. Atkinson and Mr. Nicholson both have questions.

Ms Banks, you have obviously done a lot of work on this, not only in this presentation but in the preparation of your book. You have obviously paid a lot of attention to it. I commend you for staying up until all hours of the night to watch us. Some might call into question your judgment, but we are delighted to know that somebody does it.

The point you made at the beginning and the nature of your presentation was that through this process you have changed your opinions. It seems, from what I can tell in looking at the brief and in hearing from you, that you are now more convinced we should go more towards things like referenda as opposed to using those in emergencies and depending normally on public hearings.

Can you tell us why you have made that change in your view, what has led you to that?

Ms Banks: No. I am sorry; if that is the impression I have given, I do not think it is really that. I am certainly not proposing referenda for some simple situation; I am proposing it only for such things as a complete revision of the Constitution, which is something most people do not seem to have mentioned.

[Translation]

Mme Banks: C'est que cela me semblait souhaitable dans le cas des modifications à la Constitution. Après tout, la situation est tout à fait différente. Cela me semble une façon de se tirer d'un guêpier malheureux, lorsque les discussions sur les modifications à la Constitution s'empêtrent dans la politique de parti. Mais je comprends votre position. Quoi qu'on puisse suggérer, cela ne plaira pas à tout le monde.

Mme Hunter: En effet.

Vous ne croyez pas, quant à vous, que la formule de modification en soi doive être révisée. Nous, nous avons parlé de faire participer la population à nos discussions, par d'autres movens.

Mme Banks: Pardon, mais j'aurais dit qu'elle n'aurait pas besoin d'être révisée?

Mme Hunter: Donc, vous pensez bel et bien qu'elle doit être

Mme Banks: Ou du moins être modifiée, comme je l'explique dans mon mémoire. La procédure à suivre me semble extrêmement compliquée. Une fois sur deux, on ne sait pas si c'est la règle des 7-50 ou celle de l'unanimité qui s'applique. En tout cas, pour deux des amendements proposés dans l'Accord du lac Meech, même les experts constitutionnels ne s'entendaient pas sur le choix de la règle à appliquer. Avec ce genre de situation, c'est très délicat; c'est pourquoi il me semble souhaitable de modifier la procédure, et j'espère que ce sera possible.

Si, à la suite de ses travaux approfondis, ce comité décidait de faire un rapport, et je sais que c'est votre intention, j'espère vivement que la conférence des premiers ministres qui est prévue pour le 17 avril 1997 se sera réunie longtemps avant et aura tenté de faire quelque chose.

M. Reid: Je n'ai qu'une seule question, mais je sais que M. Atkinson et M. Nicholson ont également des questions à poser.

Madame Banks, de toute évidence, vous avez beaucoup approfondi ces deux questions, pas seulement pour préparer cet exposé, mais également pour préparer votre livre. C'est une question que vous avez étudiée très attentivement. Je vous félicite d'être restée debout jusqu'au milieu de la nuit pour nous regarder. Certains pourraient se poser des questions sur votre bon sens, mais nous, nous sommes enchantés de savoir que quelqu'un le fait.

Vous l'avez dit au début, vous l'avez expliqué dans votre exposé, pendant tout cet exercice, vos opinions ont changé. En lisant votre mémoire, en vous écoutant, j'ai l'impression qu'aujourd'hui, vous penchez beaucoup plus en faveur d'une solution référendaire de préférence à des audiences publiques ou à des référendums organisés en cas d'urgence.

Qu'est-ce qui vous a poussée à changer d'opinion? Comment en êtes-vous venue là?

Mme Banks: Non. Si je vous ai donné cette impression, je suis désolée, car ce n'est pas vraiment ce que je pense. Je ne suis certainement pas en faveur du référendum dans des situations simples; je pense qu'il faut y faire appel uniquement en cas de révision exhaustive de la Constitution, une démarche que la plupart des gens semblent ne pas avoir mentionnée.

The idea of a free vote or a secret vote was one of the main areas I have developed, which I had not thought about.

Mr. Reid: So it is not as extensive as I had perceived it to be?

**Ms Banks:** No. I am sorry if I have given that impression. I said "modified", I did not make a suggestion that I was in favour of referenda for every single thing.

Mr. Reid: I am very disappointed. I had hoped that this committee had had some effect on somebody. I thank you for clearing that up.

Mr. Atkinson: Thank you for your brief. In it you have talked about the difference between the proposal or the initiation stage of constitutional amendments and the ratification stage. You seem to indicate that some of the problems with the amending formula are as a result of that occurrence, and you have laid it out here quite well. Could you comment on that?

**Ms Banks:** Yes. I certainly do not profess to be an expert on either the Australian or the American constitution, but I think in both of those constitutions the amending formula makes a clear distinction between initiation and ratification.

If you read our Part V, it sounds as if the initiation takes place in one of the legislative bodies. I do not see, actually, why this should not happen with some simple proposed amendment, such as the sort of housekeeping one that I have suggested to section 48.

However, you certainly get the impression—and I think I have got it even more from listening to the hearings—that actually the proposal all takes place outside and even the legislature that initiates the proposal is really into the first stage of ratification.

**Mr.** Atkinson: I think that one legislature did try to make a constitutional amendment and it just died.

Ms Banks: Well, it probably would. This is why I have suggested some sort of committee so there could be communication and one legislative body could send its proposals along to the others.

Mr. Atkinson: You seem to feel that at the proposal stage experts should be involved to draft the particular amendment, and then you fit the public in after that stage for hearings.

Would there then be room for further amendments to that before it went to the final ratification stage?

• 1115

Ms Banks: I suppose there could be. It is perhaps hardly worth having the hearings if you do not make some provision for that. It certainly does lengthen out the process. But I think it would have possibilities.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Thanks for a very complete brief to this committee.

I was particularly interested in your comments about Sir Robert Menzies, who was once Prime Minister of Australia, and his comments as to why a constitutional package in Australia did not pass in 1944. It seems to me the reasoning

[Traduction]

La principale idée qui m'est venue pendant cet exercice et que je n'avais pas avant, c'est l'idée d'un vote libre, ou d'un vote secret.

M. Reid: Autrement dit, ce n'est pas aussi généralisé que je le pensais?

Mme Banks: Non, je suis désolée d'avoir pu vous donner cette impression. J'ai dit «modifié», je n'ai pas dit que j'étais en faveur d'un référendum dans tous les cas.

M. Reid: Je suis très déçu. J'avais espéré que ce comité aurait réussi à toucher quelqu'un. Merci d'avoir précisé cela.

M. Atkinson: Merci pour votre mémoire. Vous parlez de la différence qui existe entre la proposition, ou première étape de la modification constitutionnelle, et l'étape de la ratification. Vous semblez penser que c'est cet aspect-là de la procédure de modification qui pose des problèmes, et vous expliquez tout cela très clairement. Pouvez-vous développer?

Mme Banks: Oui. Je ne prétends certainement pas être une experte de la constitution australienne ou de la constitution américaine, mais dans ces deux cas, la formule de modification établit une distinction claire entre l'initiative de modification et la ratification.

Si vous lisez notre partie V, on a l'impression que c'est un des corps législatifs qui prend l'initiative. Je ne vois pas pourquoi on ne procéderait pas de cette façon-là dans le cas d'amendements simples, par exemple la rectification à l'article 48 que j'ai suggérée.

Cela dit, on a souvent l'impression—et c'est une impression qui s'est renforcée quand j'écoutais les audiences—que toutes les propositions viennent de l'extérieur et que l'assemblée législative qui prend l'initiative de la proposition intervient en réalité dans les premiers temps de la ratification.

M. Atkinson: Je crois qu'une des assemblées législatives a essayé de formuler un amendement constitutionnel, mais cela n'a rien donné.

Mme Banks: Ce n'est pas étonnant. C'est la raison pour laquelle j'ai suggéré une sorte de comité qui permettrait à un corps législatif d'envoyer ses propositions aux autres, de maintenir ouvertes les voies de communication.

M. Atkinson: Vous semblez penser que les experts doivent intervenir au stade de la proposition, qu'ils doivent rédiger l'amendement, après quoi on peut passer aux audiences et contacter le public.

Serait-il possible d'apporter de nouveaux amendements avant la ratification définitive?

Mme Banks: Je suppose que oui. En l'absence de ce genre de disposition, les audiences sont pratiquement inutiles. Il est certain que cela rallonge le processus, mais ça présente également des possibilités.

M. Nicholson (Niagara Falls): Merci pour cet exposé très exhaustif.

Vos observations à propos de sir Robert Menzies, ancien premier ministre de l'Australie, m'ont particulièrement intéressé. En particulier, les raisons qui, à son avis, ont empêché l'Australie de se doter d'un instrument

there is a pretty good argument as to why a new constitution submitted to referendum might fail. Having heard our committee hearings, you have heard, I am sure, a number of people suggest to us that out of a constituent assembly, or by some other method, a new constitution could be put directly to the Canadian people. But your story about Sir Robert Menzies is a pretty good argument as to why a package or a new constitution might fail. For example, somebody who is opposed to one part of it could use that as an excuse or a reason to vote against the whole package.

Therefore, I think you would not be in agreement with those individuals who have come before this committee and suggested that some kind of draft constitution be put directly to the Canadian people.

Ms Banks: I have suggested that the ratification of a completely new constitution might go to the people, because this is something that occurs infrequently. However, I must admit that the idea of referenda does not really thrill me and I could be persuaded that it would be enough to have a constituent assembly and then have it ratified by the legislatures.

When I say a new constitution, what I am thinking of is consolidating the Constitution into one document. We have such an odd assortment of documents, and although the Constitution Act, 1982 says they are still in force, many of the provisions in them really are not in force. They are certainly important and useful as historical constitutional documents, but I think it would be a very good idea to put all this into one document in a form that would be understandable by average, moderately intelligent people.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Do we not run into the danger you enumerated on page 2 of your brief, that somebody who did not like one section of it might then reject the whole package, as happened in Australia in 1944?

Ms Banks: Yes, you are perfectly correct, and this could be an argument against having a referendum. As I said, I could be persuaded that it might be better simply to have it prepared and then submitted to the legislative bodies. That is not a point on which I feel strongly.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Ms Banks, I thought you were saying to Ms Hunter that voting should be done in secret in the Canadian Parliament on constitutional amendments.

Ms Banks: Yes, that proposal has been made by some of your witnesses. I think actually it was asked by a member of your committee. While I see the problems with accountability to your constituents, I still think there is something to be said for recommending a secret vote so that you are completely free of party discipline there.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): I tend to agree with Ms Hunter on that. Do you not think there would be tremendous pressure on each individual to state how he or she would vote? On something that vital to the country, I do not see how a Member of Parliament could say, "I am not telling you how I am going to vote on this".

### [Translation]

constitutionnel en 1944. Ce raisonnement explique assez bien pourquoi une nouvelle constitution soumise à un référendum pourrait échouer. Puisque vous avez suivi nos audiences, vous avez dû entendre plusieurs personnes suggérer de soumettre directement une nouvelle constitution à l'approbation de la population canadienne par l'entremise d'une assemblée constituante, ou par une autre méthode. Votre histoire au sujet de sir Robert Menzies explique particulièrement bien ce qui pourrait provoquer l'échec d'une nouvelle constitution. Par exemple, sous prétexte de n'être pas d'accord avec une partie de la constitution, quelqu'un pourrait voter contre la totalité.

Dans ces conditions, j'imagine que vous ne devez pas être d'accord avec ceux qui sont venus nous dire qu'on pourrait soumettre directement à la population canadienne une sorte de brouillon de la constitution.

Mme Banks: J'ai dit qu'il serait possible de soumettre une constitution entièrement nouvelle à l'approbation de la population, car c'est une chose qui ne se produit pas souvent. Cela dit, je dois reconnaître que l'idée d'un référendum ne m'enchante pas, et je crois aisément qu'il suffirait de confier la tâche à une assemblée constituante et de faire ratifier la constitution par les assemblées législatives.

Quand je parle d'une nouvelle constitution, je pense à une refonte de la Constitution en un document unique. Pour l'instant, nous avons des documents épars, et bien que d'après la Loi constitutionnelle de 1982 ils soient toujours en vigueur, il y a beaucoup de dispositions qui sont en réalité caduques. Elles demeurent des documents constitutionnels historiques importants et utiles, mais ce serait une excellente idée de refondre tout cela en un document unique et plus facilement compréhensible pour l'homme de la rue d'intelligence moyenne.

M. Nicholson (Niagara Falls): Est-ce que nous ne courons pas le danger que vous citez à la page 2 de votre mémoire, le danger de voir quelqu'un rejeter tout le projet sous prétexte qu'une partie ne lui plaît pas, comme cela s'est produit en Australie en 1944?

Mme Banks: Oui, vous avez parfaitement raison, et c'est un argument contre l'idée du référendum. Comme je l'ai dit, on n'aurait pas trop de mal à me convaincre de faire préparer le document, puis de le soumettre aux assemblées législatives. Sur ce point-là, mes idées ne sont pas très arrêtées.

M. Nicholson (Niagara Falls): Madame Banks, j'ai cru vous avoir entendu dire à  $M^{me}$  Hunter que les amendements constitutionnels devaient être adoptés par le Parlement canadien par scrutin secret.

Mme Banks: Oui, c'est une proposition qui a été faite par plusieurs de vos témoins. En fait, je pense que c'est un membre de votre comité qui l'a mentionné. La responsabilité que vous avez envers vos électeurs pourrait poser un problème, mais il y a tout de même des avantages à libérer les députés de la discipline de parti et à leur permettre de voter en secret.

M. Nicholson (Niagara Falls): Je suis assez d'accord avec M<sup>me</sup> Hunter à ce sujet. Ne pensez-vous pas que les gens se sentiraient pratiquement obligés d'annoncer comment ils vont voter? Après tout, c'est un sujet particulièrement crucial pour le pays, et je vois mal comment un député pourrait dire: «Je n'ai pas l'intention de vous dire comment je vais voter.»

• 1120

I have heard the secret voting proposal several times. You are quite correct. It has been brought up in this committee. I never quite understood just what the advantage would be, because I believe every Member of Parliament would have to say, on something as vital as this, just how he or she would vote.

To that extent, it is quite different from the election of a Speaker, which is an internal matter and I probably would not be receiving much in the way of advice from my constituents. But, certainly, on something as vital as the Constitution, I think it would be incumbent upon one to say this is how I would vote, or what I will do.

Ms Banks: Yes, I can see that is a problem. It was not a proposal I put forward in my brief. I really did not think of it until it was brought up in this committee. However, I think it was brought up because people were arguing that a free vote, which I think is a good idea too, would not work because most people vote with their party anyway.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): I suppose I could say that that is why we have political parties. People who think alike tend to gravitate toward one party or another.

**Ms Banks:** Yes. This makes perfectly good sense. But maybe it should be a free vote if it is not secret, if the feeling is strong enough that your constituents would not go for that.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): You have raised some interesting possibilities. I know we are pressed for time, but as well as my other colleagues, I really appreciate all the time and effort that you put into this brief. I think it has been very helpful.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Nicholson. Now, Senator Kirby.

Senator Kirby: Thank you, Ms Banks, for taking the time to write such a detailed brief. I must say it is encouraging to all of us on the committee to know that there are some people out there following what we are doing.

In light of the fact that you said in your brief and in response to a couple of questions that you had somewhat modified your views on specific issues, as a result of having heard the previous testimony, I wonder if you might indicate the areas in which you found yourself changing as a result of the testimony. It is useful for us to have some understanding of the particular areas that have had an impact on people as a result of the hearings.

Ms Banks: I think I mentioned the main ones in my presentation this morning. One was the matter of the free vote and the secret vote, which I simply had not thought of.

Another was the matter of the referendum in the event of there being a Quebec referendum on renewed federalism, giving the rest of Canada the right to vote on that subject. Again, something I had not thought of.

[Traduction]

Plusieurs personnes ont proposé un vote secret. Vous avez parfaitement raison, c'est une question qui a été soulevée au comité. Je n'avais jamais bien compris quels en seraient les avantages, car, à mon avis, pour une chose aussi cruciale, tous les députés seraient forcés de révéler comment ils ou elles ont l'intention de voter.

En effet, c'est très différent de l'élection d'un président de la Chambre, une affaire interne pour laquelle mes électeurs ne sont pas souvent tentés de me donner des conseils. Par contre, pour une affaire aussi grave que la Constitution, je suis certain que nous serions tenus de déclarer :voilà comment je vais voter et ce que j'ai l'intention de faire.

Mme Banks: Oui, je reconnais que c'est un problème. Ce n'est pas une proposition qui figure dans mon mémoire, et je n'y avais pas réfléchi avant que l'on en parle au comité. Toutefois, la question a été soulevée parce que certains ont prétendu qu'un vote libre—et à mon avis c'est une bonne idée également—ne fonctionnerait pas parce que la plupart des gens suivraient la ligne de leur parti de toute façon.

M. Nicholson (Niagara Falls): J'imagine que c'est la raison pour laquelle nous avons des partis politiques. Les gens qui ont les mêmes idées ont tendance à se rassembler dans un même parti.

Mme Banks: Oui. C'est tout à fait logique. Mais si le vote n'est pas secret, il faudrait peut-être que ce soit un vote libre au cas où vos électeurs refuseraient de se laisser convaincre d'adopter la ligne du parti.

M. Nicholson (Niagara Falls): Vous avez soulevé des possibilités intéressantes. Je sais que nous manquons de temps, mais tout comme mes collègues, j'apprécie beaucoup le temps et les efforts que vous avez consacrés à votre mémoire. Il va nous être très utile.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Nicholson. Sénateur Kirby, c'est à vous.

Le sénateur Kirby: Merci, madame Banks, d'avoir consacré tout ce temps à un mémoire particulièrement détaillé. C'est encourageant pour nous tous de savoir qu'il y a des gens dans la population qui suivent ce que nous faisons.

Vous avez dit dans votre mémoire, et vous l'avez répété ensuite, qu'après avoir entendu le témoignage précédent, vous avez quelque peu changé d'opinion sur certains points. Pouvez-vous nous dire quels sont ces points sur lesquels vous avez changé d'avis? Nous aimerions beaucoup savoir quels sont les éléments de nos audiences qui ont une influence sur les gens.

Mme Banks: Je pense avoir mentionné les principaux points dans mon exposé. Il y a d'une part la question du vote libre ou du vote secret; je n'y avais tout simplement pas pensé.

Il y a également la question d'un référendum sur un fédéralisme renouvelé au cas où un référendum serait organisé au Québec. Cela permettrait au reste du Canada de voter sur la question. Là encore, je n'y avais pas pensé.

The other area would be the whole area of what can be done to improve the process without amending the actual formula. If you look at my brief, you will see I emphasized very much the need for amending the amending procedures, the actual procedures in Part V of the Constitution Act, 1982.

I still believe amendments are desirable, but I do think there is an opportunity now to amend the process by involving parties that are not the parties in office, the pre-legislative process.

I think you would have a better chance of getting things ratified, and it might not matter if there is a change of government before you do it, because if you have had general agreement within the parties—I say general, I do not think you are going to get everybody in every party agreeing with anything.

Senator Kirby: Essentially, you are suggesting that if it were a legislature or parliamentary position, rather than a governmental position, it would be less subject to failure, in the event of—

Ms Banks: That is right, yes, more emphasis on the legislatures and less on the executive.

**Senator Kirby:** I did notice in your paper, though, that when you talked about an increased role for the public, you talked about preferring quite clearly public hearings rather than a referendum; a referendum was a sort of fallback, if necessary.

Why a public hearing process? I am curious about that, since you obviously follow constitutional questions. There were legislative public hearings in Ontario on the Meech Lake accord. I was wondering what your reaction was to that process, because witnesses elsewhere have said to us—and I must say it is a position that I am very sympathetic to—what is the sense of a public hearing process when a premier or prime minister says in advance that we are going to have public hearings but it is a seamless web and absolutely nothing can be changed? In that case, it seems to me that public hearings are a total farce. I was curious about your reaction to the hearings that were held in Ontario in 1988. Secondly, do you really mean public hearings where the public can actually have an impact, or is it simply the opportunity to say something?

• 1125

Ms Banks: No, I do not think it is merely the opportunity to say something. I think you are right. There is not much point to it after it has been decided exactly what you want to do. I think there should be an opportunity to amend the resolution after the public hearings. I realize this brings an extra step into the process, but I think that was one of the problems with Meech Lake. As soon as one legislative body tried to amend it, you would have to start all over again.

Senator Kirby: Thank you. I would like to make one last comment, Mr. Chairman. I am a strong supporter, and have been for some time, of the fourth recommendation of Ms Banks, which really deals with seeking a clarification from the

[Translation]

Mentionnons également tout ce qui pourrait être fait pour améliorer le processus sans pour autant modifier la formule elle-même. Dans mon mémoire, vous constaterez que j'ai beaucoup insisté sur la nécessité de modifier les procédures d'amendement, les procédures qui figurent dans la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982.

À mon avis, il est toujours souhaitable d'apporter des amendements, mais il me semble maintenant possible de modifier le processus en permettant à des partis autres que les partis au pouvoir de participer au processus prélégislatif.

À mon avis, on aurait de meilleures chances de faire ratifier un instrument en obtenant un accord général entre les partis, et quand je dis général, je ne pense pas qu'il soit possible d'obtenir l'accord de tout le monde dans tous les partis, mais de cette façon, s'il y avait un changement de gouvernement avant la fin du processus, on aurait peut-être tout de même la possibilité de mener les choses à bien.

Le sénateur Kirby: Autrement dit, avec une assemblée législative ou une instance parlementaire, de préférence à une instance gouvernementale, on risquerait moins d'échouer au cas où...

Mme Banks: Exactement, le processus reposerait plus sur les assemblées législatives et moins sur l'exécutif.

Le sénateur Kirby: Dans votre document, vous parlez de donner un plus grand rôle au public et, en particulier, vous préférez de beaucoup l'idée d'audiences publiques à celle d'un référendum. Vous considérez le référendum comme un dernier recours, le cas échéant.

Pourquoi des audiences publiques? Cela m'intrigue, car, de toute évidence, vous suivez la démarche constitutionnelle. L'Ontario a organisé des audiences publiques législatives sur l'Accord du lac Meech. Qu'est-ce que vous pensez de cette démarche? D'autres témoins nous ont dit, et je dois reconnaître que c'est une position que j'épouse facilement: que penser quand un premier ministre provincial ou fédéral déclare d'avance qu'il y aura des audiences publiques, mais que de toute façon, c'est chose faite et que rien ne peut plus être changé? Dans ces conditions, il me semble que des audiences publiques sont ridicules. Que pensez-vous des audiences qui ont été organisées en Ontario en 1988? Deuxièmement, quand vous parlez d'audiences, est-ce que vous pensez donner au public une possibilité d'intervention vraiment utile ou une simple occasion de dire quelque chose?

Mme Banks: Non, à mon avis, ce n'est pas seulement l'occasion de dire quelque chose. Quand toutes les décisions ont été prises, vous avez raison, cela ne sert plus à grand-chose. À mon avis, il devrait être possible de modifier la résolution après les audiences publiques. Je sais bien que cela introduit une étape supplémentaire, mais à mon avis, c'était l'un des problèmes du lac Meech. Dès qu'un organisme législatif a essayé de le modifier, il aurait fallu tout recommencer.

Le sénateur Kirby: Merci. Monsieur le président, j'ai une dernière observation à faire. Depuis un certain temps, je suis fermement en faveur de la quatrième recommandation de  $M^{\text{me}}$  Banks, qui, en réalité, demande à la Cour suprême de

Supreme Court on exactly what is and is not subject to the three-year rule in the current climate. As the witness very carefully documented in her presentation, there are a number of conflicting views as to which parts of Meech Lake were subject to which rule, and indeed whether the whole package was subject or not. In the absence of dealing with it in a specific Meech Lake context, it is the sort of thing that the public and politicians ought to understand for future amendments, so that we do not get into this box again. I thank the witness very much for recommending that.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Yes, I would say here that it is still debated among jurists whether it be under section 41, the delay is three years, because it is not expressed.

Senator Kirby: That is right.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): So we have to rely on the general rule of section 38. But it is still debated among the jurists. Thank you.

Senator Gigantès: Mr. Chairman, on this issue, please let us leave it to the end to be dealt with after we deal with the current crisis. We do not have three years right now. We are talking about 18 months. This is an issue that we can consider after we settle the current crisis; make recommendations to consider, but after the current crisis.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Of course.

Ms Banks: I realize that there is one problem facing us that overshadows all the others at the present time. Your committee has the mandate to consider the whole process of amending the Constitution, and that is why I dealt with this sort of thing, and you will agree.

Senator Kirby: That is why I thought it was an important recommendation.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Of course, yes. This is taken care of.

Monsieur Duhamel.

M. Duhamel: Merci, monsieur le coprésident.

Thank you, Ms Banks for your presentation, which I have enjoyed a great deal. If there were a constitutional assembly, you would be a delightful candidate to consider.

I have two questions. I want to make sure I understand one particular point that I think you may have made or alluded to, at least. As I have travelled across the country, to the west, to the north, to the Atlantic provinces, and clearly here in Ontario, because I have spoken to Canadians here and in Quebec, I have been reminded that there are a number of constitutional problems out there. While Quebec is an important part and has serious difficulties constitutionally, in terms of what is happening, there is the west, there is the Atlantic, there is Ontario, and we must not forget the north either. They have reminded us as well of the aboriginal people, the new Canadians, multicultural communities, if you wish, the minority language groups. When I look at all of that, I get the impression that you have been listening as well and you seem to be suggesting, if you have not suggested it directly, that perhaps what we need is, as we say in French,

#### [Traduction]

préciser ce qui actuellement est assujetti à la règle des trois ans et ce qui ne l'est pas. Notre témoin l'a expliqué très soigneusement dans son intervention: on n'est pas d'accord sur les éléments du lac Meech qui étaient assujettis à cette règle, et on ne sait d'ailleurs pas si l'ensemble du document l'était ou non. Comme il n'a pas été possible de régler cela à l'occasion du lac Meech, il faut absolument que le public et les hommes politiques mettent les choses au point avant qu'on étudie de nouveaux amendements; cela nous évitera de retomber dans cet écueil. Je remercie beaucoup le témoin d'avoir recommandé cela.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Oui, et les juristes continuent à se demander si cela relève de l'article 41, ce délai de trois ans, car ce n'est pas précisé.

Le sénateur Kirby: C'est exact.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nous devons donc nous en remettre à la règle générale qui figure dans l'article 38. Et les juristes n'ont pas fini d'en discuter. Merci.

Le sénateur Gigantès: Monsieur le président, je pense qu'il vaudrait mieux attendre d'avoir réglé la crise actuelle pour chercher une solution à cette question-là. Pour l'instant, nous n'avons pas trois ans, mais bien 18 mois. Quand nous aurons réglé la crise actuelle, nous pourrons toujours revenir là-dessus, formuler des recommandations, mais pas tout de suite.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Bien sûr.

Mme Banks: Je sais bien qu'à l'heure actuelle, nous nous heurtons à un problème qui jette une ombre sur tout le reste. Votre comité a été chargé de remettre en question le processus de modification de la Constitution, et c'est là la raison pour laquelle j'ai abordé cette question; vous en conviendrez, je pense.

Le sénateur Kirby: C'est pourquoi j'ai trouvé que c'était une recommandation importante.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Bien sûr, oui. C'est donc réglé.

Mr. Duhamel.

Mr. Duhamel: Thank you, Mr. Chairman.

Merci, madame Banks, pour votre intervention, qui m'a beaucoup intéressé. Si nous organisions une assemblée constitutionnelle, vous seriez une candidate parfaite.

J'ai deux questions à poser; je veux m'assurer que j'ai bien compris une chose que j'ai cru vous entendre dire. J'ai voyagé dans tout le pays, dans l'Ouest, dans le Nord, dans les provinces Atlantiques, et, bien sûr, ici même en Ontario. Et j'ai discuté avec des Canadiens ici et au Québec. Ils m'ont rappelé qu'il existe un certain nombre de problèmes constitutionnels. Le Québec est un élément important et éprouve des difficultés constitutionnelles graves, mais il ne faut pas oublier non plus l'existence de l'Ouest, des provinces Atlantiques, de l'Ontario, et certainement pas du Nord non plus. Ces gens-là, et les autochtones également, les Néo-Canadiens, les communautés multiculturelles et les groupes linguistiques minoritaires nous ont rappelé qu'ils existaient. J'ai l'impression que vous aussi vous avez été à l'écoute de ces gens-là, et il m'a semblé, même si vous ne l'avez pas dit directement, qu'à votre avis, nous avons besoin, je vais le dire en anglais, d'une

une refonte de la Constitution,

an almost total redrafting of the Constitution. There is an important debate that has been going on as to whether or not we could make a few changes or whether or not we make several changes, in order to respond to all of those concerns out there. Do you have any particular views that you would like to share with this committee and the viewers out there?

Ms Banks: I do feel quite strongly that a completely new Constitution is needed. It would have much in it that is in the present Constitution but, again, I feel this is something for the future. We still have to deal with that 1992 referendum.

• 1130

Basically, yes, I would like to see something in one document. I would really like to see each province with its own constitution, because there is no definition of the constitution of a province where the term is used in section 45 of the Constitution Act, 1982. I would hope this new constitution would take into account things like the problems of these various groups.

Mr. Duhamel: So you see it right now as a two-step process: the initial step is resolving the current difficulties, and then looking on to the future in order to address perhaps a larger number of them.

Ms Banks: Yes, yes, yes.

Mr. Duhamel: Somewhere in your paper, and I have forgotten the reference and I want a confirmation if I am correct, you have indicated that we do not need a first ministers conference in order to make proposals, that in fact they could emanate from any number of sources, including the Prime Minister and the government of the day. Have I understood your point correctly?

Ms Banks: Yes. What I have said is that I have no particular objection to conferences of first ministers, but there is nothing in the Constitution that says they are the only people who can make proposals; certainly other people can do that.

Mr. Duhamel: Yes. Did you have anyone in mind when you made that point, though? While I understand your point that you have nothing against the first ministers meeting but it could come from other sources, did you think of the current government, or some particular groups? What did you have in mind?

Ms Banks: Well I did not really have anything in particular in mind, except that anybody in the legislature could bring up such a proposal. Outside individuals and groups could make recommendations to their member of Parliament or their member of the legislative assembly, suggesting the initiation of a resolution. Then you would need these committees in each legislative body I am talking about to consider these things, because it is communication you need if you are going to have identical resolutions passed in each body.

Mr. Duhamel: So the main point is really that such a proposal need not come from a meeting of first ministers.

[Translation]

overhaul of the Constitution,

un remaniement presque total de la Constitution. Le débat fait rage; on se demande si oui ou non il est possible d'apporter des changements, quelques-uns, ou un certain nombre, pour régler tous ces problèmes qui existent. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet, à nous du comité et aux gens qui nous regardent?

Mme Banks: Je suis tout à fait convaincue que nous avons besoin d'une constitution entièrement nouvelle. Elle reprendrait beaucoup d'éléments de la Constitution actuelle, mais à mon avis, je le répète, il est temps de construire pour l'avenir. Il nous reste à prendre une décision au sujet de ce référendum de 1992.

Dans l'ensemble, oui, j'aimerais que ce soit regroupé en un document unique. J'aimerais aussi que chaque province ait sa propre constitution, car si on parle de la constitution d'une province à l'article 45 de la Loi constitutionnelle de 1982, c'est un terme qui n'est pas défini. Cette nouvelle constitution devrait tenir compte également des problèmes des différents groupes.

M. Duhamel: Vous envisagez donc un processus en deux étapes: pour commencer, régler les difficultés actuelles, puis, cela fait, se tourner vers l'avenir et chercher des solutions à un plus grand nombre de problèmes.

Mme Banks: Oui, oui, oui.

M. Duhamel: J'aimerais que vous me confirmiez quelque chose que j'ai vu quelque part dans votre document—j'ai oublié la référence: vous dites que nous n'avons pas besoin d'une conférence des premiers ministres pour formuler des propositions, vous dites que ces propositions pourraient venir de diverses sources, y compris le premier ministre et le gouvernement en place. Est-ce que je vous ai bien comprise?

Mme Banks: Oui. J'ai dit que je n'avais pas d'objection particulière aux conférences de premiers ministres, mais rien dans la Constitution ne prévoit qu'ils sont les seuls à pouvoir formuler des propositions. D'autres peuvent également le faire.

M. Duhamel: Oui. Est-ce que vous pensiez à quelqu'un en particulier quand vous avez dit cela? Je comprends bien que vous n'ayez rien contre les réunions de premiers ministres, mais quand vous avez parlé d'autres sources possibles, pensiez-vous au gouvernement actuel ou bien à d'autres groupes en particulier? À quoi faisiez-vous allusion?

Mme Banks: À rien de particulier, sinon au fait que n'importe qui dans une assemblée législative peut formuler une telle proposition. Des gens de l'extérieur, des groupes pourraient faire des recommandations à leurs députés au Parlement ou à leurs députés à l'assemblée législative et proposer la formulation d'une résolution. À ce moment-là, les comités de chaque corps législatif dont j'ai parlé interviendraient et assureraient les communications qui sont nécessaires si l'on veut que des résolutions identiques soient adoptées dans chaque corps législatif.

M. Duhamel: Autrement dit, ces propositions ne doivent pas forcément émaner d'une conférence de premiers ministres.

Ms Banks: That is right.

Mr. Duhamel: It could come from current governments or other groups.

Ms Banks: Yes.

Mr. Duhamel: Thank you so much, Ms Banks.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you. Unless Mr. Nystrom has a question to ask, I wish to thank you very much, Madam Banks, for your excellent presentation and the new ideas that have been put forward.

Ms Banks: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Our next witness is Mr. Peter Lowry. Please proceed, Mr. Lowry.

Mr. Peter J. Lowry (Individual Presentation): Mr. Joint Chairmen, senators and members of Parliament, I find there is little I need to add today in support of the brief I sent you. When I wrote it in February I hoped it would be of some small assistance in your deliberations. After reading what the academics and legal experts have told you and after seeing the response to the concept in certain provinces and certain of your witnesses, I am even more convinced of the viability of the approach.

Simply stated, the brief says that the people of Canada need to elect persons to a constituent assembly under universal suffrage for the purpose of doing whatever needs to be done about our Constitution. It is a critical step in returning this country to a healthy political and economic condition. Canadians must have a Constitution that belongs to them; it must be a Constitution they believe in. It must be a people's Constitution, for only through a democratic process can Canadians decide what our country stands for and affirm to the rest of the world the strength of our future.

In the 1860s our Fathers of Confederation met at Quebec, Charlottetown, and finally in London. These were farmers and small—town lawyers, and they met to argue about jurisdiction and money. They have never stopped.

• 1135

Almost 100 years before that, some American farmers and small-town lawyers met in Philadelphia to frame a constitution for the colonies, which had become United States of America. They also argued about jurisdiction and money. The big difference was that they also discussed principles. That is why American school children learn something about what was said by whom and what they signed.

All Canadians learn is that their provincial and federal politicians never agree. They know that constitutional discussions since 1867 have produced mainly dissension. At times when there was some agreement—Victoria and Meech Lake, for example—somebody reneged.

There is no objection in the brief to any provincial, federal, or even municipal politicians seeking to be members of the assembly. I hope even some of our senators might wish to have their names stand. The only stipulation is that they

[Traduction]

Mme Banks: Précisément.

M. Duhamel: Le gouvernement en place ou d'autres groupes pourraient le faire.

Mme Banks: Oui.

M. Duhamel: Merci beaucoup, madame Banks.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci. À moins que M. Nystrom n'ait une question à vous poser, je tiens à vous remercier, madame Banks, pour cette excellente intervention et pour toutes les idées nouvelles que vous nous avez apportées.

Mme Banks: Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Notre témoin suivant est M. Peter Lowry. Monsieur Lowry, je vous en prie.

M. Peter J. Lowry (présentation individuelle): Messieurs les coprésidents, sénateurs et députés, je n'ai pratiquement rien à ajouter aujourd'hui au mémoire que je vous ai envoyé. En rédigeant ce mémoire en février, j'espérais qu'il pourrait vous aider quelque peu dans vos délibérations. Après avoir lu ce que des universitaires et des experts juridiques vous ont dit et après avoir vu ce que certaines provinces et certains témoins pensaient de ce concept, je suis plus que jamais convaincu de sa viabilité.

En termes simples, mon mémoire dit que la population du Canada doit élire au suffrage universel des représentants à une assemblée constituante et charger ces gens-là de faire ce qui doit être fait au sujet de notre Constitution. C'est une mesure particulièrement critique si nous voulons rendre à notre pays sa santé politique et économique. Les Canadiens ont besoin d'une constitution qui leur appartienne en propre, ils ont besoin de croire à leur Constitution. Il faut que cette constitution soit une constitution du peuple, car seul un processus démocratique peut permettre aux Canadiens de décider ce qu'est le Canada, leur permettre de démontrer au reste du monde la force de notre avenir.

Dans les années 1860, les Pères de la Confédération se sont réunis à Québec, à Charlottetown et, enfin, à Londres. C'étaient des agriculteurs et des avocats de village qui se rencontraient pour discuter de compétences et d'argent. Ils n'ont jamais cessé ensuite.

Presque un siècle auparavant, des agriculteurs et des avocats de village américains se sont réunis à Philadelphie pour préparer la constitution des colonies, qui étaient devenues les États-Unis d'Amérique. Ils ont également discuté de compétences et d'argent. Mais contrairement aux autres, ils se sont également affrontés sur des questions de principe. C'est pourquoi les petits écoliers américains apprennent aujourd'hui ce qui a été dit, par qui, ainsi que ce qui a été signé.

Les Canadiens, par contre, apprennent simplement que leurs politiciens provinciaux et fédéraux ne s'entendent jamais. Ils savent qu'il y a des discussions constitutionnelles depuis 1867 et qu'elles ont mené surtout à la dissension. Lorsqu'on était près d'un accord, comme à Victoria et pour l'Accord du lac Meech, quelqu'un est revenu sur sa parole.

Dans mon mémoire, je ne m'oppose pas à ce que tout politicien provincial, fédéral ou municipal devienne membre de l'assemblée. Je souhaite même que certains de nos sénateurs songent à y participer. La seule condition, c'est

be elected for that purpose. The brief suggests five delegates be elected in each federal riding. I believe such a number would enable us to overcome the problems created by single-interest groups or by dominance by any one political party, and it would provide us with the breadth of experience we need to address these issues.

Contrary to those who think a modern constitution can be produced in a few weeks by part-time politicians, I believe the process of creating a viable, well-thought-through and generally acceptable constitution for a modern Canada could take anywhere from 12 to 18 months. Then when the constituent assembly has completed its deliberations, the people of Canada need to vote on accepting or rejecting the proposal.

I realize that from the very beginning of this exercise your committee has been warned repeatedly of the dangers of such a radical and democratic solution. Your first witness, Professor Jennifer Smith of Dalhousie, told you of the unintended and unanticipated consequences of changing the rules. That was one of the most direct warnings that further unleashing of public participation beyond federal and provincial public relations exercises would produce uncontrollable and dramatic results.

But I think it is too late to do anything else. The elected members of this joint committee know better than any unelected person that you have no choice but to ride the tiger of public participation. To convince all Canadians of any other solution would take a level of leadership that simply does not exist in this country at this time.

Leadership is taking people where they want to go, and what Canadians want is an end to dissension and divisiveness in their country, and they are not getting leadership from the provinces. No provincial premier seems to have been elected on the basis of his or her vision of Canada. Ontario's premier gave us his ideas on a constituent assembly just last week. I believe his suggestion would be considered too self-serving and too élitist to survive a policy vote of its own party. At the same time, a call by the Premier of Newfoundland and Labrador for a constituent assembly of distinguished persons is unpalatable in any democratic society, and I would include lotteries in that thought. Somebody should tell Mr. Wells and Justice Estey that Eugene Forsey is dead, most regrettably, and there are no distinguished Canadians left.

Canada's premiers, as well as the Prime Minister, have had their turn at the Canadian Constitution. Canadians have suffered the results. They failed. My maternal grandmother had a saying that applied so well to those constitution-makers. She was a tiny woman and she grew up on a farm, but she knew how to run it. When something needed to be done, she said, "Look, if you can't push, pull. If you can't pull, you had better get out of the way."

### [Translation]

qu'ils soient élus pour ce faire. Je suggère dans le mémoire qu'on élise cinq délégués par comté fédéral. Je pense qu'un tel nombre nous permettrait de surmonter les problèmes créés par les groupes d'intérêts ou par la dominance d'un parti politique donné. Nous disposerions également d'une large gamme de compétences pour étudier ces questions.

Certains pensent qu'une constitution moderne peut être produite en quelques semaines par des politiciens à temps partiel. Je pense au contraire que pour créer une constitution viable, bien pensée et généralement acceptable, pour notre Canada moderne, il faudrait mettre entre 12 et 18 mois. Une fois terminés les travaux de l'assemblée constituante, le peuple du Canada devra se prononcer et accepter ou rejeter la proposition dans le cadre d'un vote.

Je sais que depuis le début de vos travaux, on vous a prévenus à maintes reprises contre les dangers d'une solution aussi radicale et démocratique. Votre premier témoin, M<sup>me</sup> Jennifer Smith, de l'Université Dalhousie, vous a parlé des conséquences non voulues et imprévues d'une modification des règles du jeu. C'était l'un des avertissements les plus directs que vous ayez eus, selon lequel une plus grande participation du public, au-delà d'un exercice de relations publiques de la part du fédéral et du provincial, pourrait produire des résultats incontrôlables et dramatiques.

Mais je pense qu'il est trop tard pour faire quoi que ce soit d'autre. Les membres élus de ce comité mixte savent mieux que toute personne non élue que nous n'avons plus que le choix de recourir au monstre de la participation publique. Pour convaincre les Canadiens d'accepter toute autre solution, il faudrait des qualités de leader que nous ne voyons chez personne au Canada actuellement.

Un bon leader doit mener le peuple là où il veut aller. Les Canadiens veulent la fin de la dissension et de la division dans leur pays. Les gouvernements provinciaux ne leur donnent pas ce qu'ils veulent. Aucun premier ministre provincial ne semble avoir été élu en fonction de sa vision du Canada. Le premier ministre de l'Ontario nous a donné la semaine dernière son point de vue sur une assemblée constituante. Je pense que sa suggestion serait considérée comme trop intéressée et trop élitiste pour même gagner un vote politique de son propre parti. D'autre part, la suggestion du premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador, soit une assemblée constituante composée de personnes distinguées, n'est pas acceptable dans une société démocratique, et je mettrais dans le même sac les loteries. Quelqu'un devrait dire à M. Wells et au juge Estey que, Eugene Forsey étant décédé, malheureusement, il n'existe plus au Canada de Canadiens distingués.

Les 11 premiers ministres ont eu l'occasion de travailler à la Constitution canadienne. Les Canadiens en ont subi les résultats. Ils ont échoué. Ma grand-mère maternelle avait un dicton qui s'appliquerait très bien à ces négociateurs de constitution. Elle était toute petite et avait grandi sur une ferme, qu'elle savait très bien diriger. Quand il fallait faire quelque chose, elle disait toujours: «Si vous ne pouvez pas pousser, tirez. Si vous ne pouvez pas tirer, laissez la place à d'autres.»

Some people seem to be under the impression that the Constitution can be changed only by unanimous consent of the Senate and House of Commons or in the provincial legislatures. I believe that is false. The Constitution Act of 1982 can be changed by the same legislature that passed it. Members of this committee have the power to help create a constituent assembly in public and in caucus—demand it. Make a constituent assembly your cause. Only the public will support you.

• 1140

Canadians would want to know of any Member of Parliament who would vote against their having a say in resolving our country's constitutional needs. We would like to know which, if any, of the political parties opposes citizen participation. We need no new federal ministers of the department of saving the country and we certainly do not need any more commissions or committees.

One very important point about a constituent assembly such as this is that everyone would have to come. As the vote would be on federal riding boundaries and run by Elections Canada, no province could boycott the process. No political group within a province would be silly enough to refuse to elect delegates and, once elected, who would be so foolish as not to come? Once we ratify a people's Constitution, who then would voice sedition?

This committee has had to listen to various viewpoints on constituent assemblies. I urge you to choose the one that deals with today's needs. We must have an assembly of the people to determine our future. We need a constitution that not only respects the nature of our citizens as they are today but will, hopefully, serve them well in the 21st century.

Canadians are not colonists. We are not looking to the needs of a new or possible country. We strive instead to rejuvenate, rebuild, reaffirm and to coalesce a people and their nation. Whether our ancesters came yesterday or hundreds of years ago, we are people who have made a lasting commitment to this land. We, our forebears and our progeny, are Canada. More vital than the physical attributes of this nation that stretches across our continent, we, its citizens, working together, have to develop and mould a new concept of what our country can and should be.

It is a good country; it is a strong country, and much of its strength is in the diversity that created it. I could not disagree more vehemently with those who think that this diversity is only to be used to tear this country apart. These people who would prey on diversity to promote themselves, to promote their brand of separation or their narrow neo-Fascism, are anathema to our nation.

We must use our diversity as interlocking components in a new and reinforced nation. We cannot just patch it this time. We need to build and it is Canada's real triple E. Its enfranchised, educated and enlightened electorate must be given control of the process of a modern constituent assembly.

[Traduction]

D'aucuns semblent croire que la Constitution ne peut être modifiée que par consentement unanime du Sénat et de la Chambre des communes ou par les assemblées législatives provinciales. Je pense qu'ils se trompent. La Loi constitutionnelle de 1982 peut être modifiée par l'assemblée législative qui l'a adoptée. Les membres de ce comité ont le pouvoir de contribuer à la création d'une assemblée constituante en travaillant en public et en caucus. Exigez-la. Prenez parti pour une assemblée constituante. Seul le public vous appuiera.

Les Canadiens aimeraient bien voir un député qui voterait contre leur participation à la solution des problèmes constitutionnels du pays. Nous voudrions bien voir quel parti politique osera s'opposer à la participation des citoyens. Nous n'avons pas besoin d'un nouveau ministre fédéral du sauvetage national et nous n'avons certainement pas besoin non plus de commissions ou de comités.

Autre avantage important d'une telle assemblée constituante: tout le monde devrait venir. Comme le vote se tiendrait dans les limites des comtés fédéraux et qu'il se déroulerait sous les auspices d'Élections Canada, aucune province ne pourrait boycotter le processus. Aucun groupe politique provincial ne serait suffisamment stupide pour refuser d'élire des délégués et, une fois ceux-ci élus, il serait idiot de ne pas venir. Une fois que serait ratifiée la constitution du peuple, qui s'exprimerait contre?

Votre comité a entendu diverses opinions sur les assemblées constituantes. Je vous exhorte de choisir celle qui correspond aux besoins d'aujourd'hui. Il nous faut une assemblée du peuple pour choisir notre avenir. Il nous faut une constitution qui, en plus de respecter la nature de nos citoyens d'aujourd'hui, continuera de bien les servir au XXI° siècle.

Les Canadiens ne sont pas des colonisés. Il ne s'agit pas de considérer les besoins d'un nouveau pays ou d'un pays possible. Nous voulons au contraire renouveler, reconstruire, réaffirmer et rassembler notre peuple et la nation. Que nos ancêtres soient venus ici hier ou il y a des siècles, nous avons pris un engagement durable envers notre pays. Nous, nos ancêtres et notre descendance, nous sommes le Canada. Plus encore que les caractéristiques physiques du pays qui s'étend d'un bout à l'autre du continent, nous, ses citoyens, nous devons travailler ensemble pour faire naître une nouvelle vision de ce que notre pays peut et doit être.

C'est un bon pays, c'est un pays fort. Sa force provient en grande partie de la diversité qui l'a créé. Je ne saurais m'opposer plus farouchement à ceux qui estiment que cette diversité ne sert qu'à faire éclater le pays. Notre nation doit condamner ces gens qui critiquent la diversité pour se donner l'avantage, pour promouvoir la séparation qu'ils désirent et leur néo-fascisme borné.

La diversité doit servir de maillon dans notre nouvelle nation solidifiée. Nous ne pouvons plus nous satisfaire de cataplasmes. Il faut construire. Nous aurons alors vraiment le Canada de l'électorat. Il faut donner à celui-ci, un électorat informé et éclairé, non seulement le pouvoir de voter, mais le contrôle du nouveau processus qu'est l'assemblée constituante moderne.

Our constituent assembly can be neither a feudal fight for jurisdiction nor a tyranny of interest groups. When you sit together, nobody can be denied his or her choice of language or cultural heritage. We must share the table with our aboriginal people and our newest citizens. We must share it with the Canadians of our northern territories as well as the largest and smallest provinces.

Only the poorest fool would bring the baggage of bigotry, racism, sexism or extremism of any kind to an assembly that is convened for the purpose of rebuilding our country. A person, for example, who came solely to protest seal hunting, would soon find that the discussion of people issues, such as jurisdiction of our coastal waters and fisheries and funding of unemployment programs, is far more germane to the long-term health of the seal herds than any banning of the hunt. And they must be prepared to bring ideas and ideals. They must be prepared to win and to lose. They have to recognize that this entire process is a negotiation, a give and a take.

• 1145

Some people in Quebec have said they would not come to an assembly unless their vote was equal to the rest of Canada. Some of these people have also said they would choose to leave Canada if the rest of the country did not simply give them what they wanted. I do not believe that once we were into the process of a constituent assembly, such posturing would be to any avail. We have a country to rebuild.

Another suggestion we hear from those who live in the past is that a constituent assembly should be a closed-door event. No enfranchised electorate will accept that. In Canadian society of the 1990s, there is no decision about this country that cannot or should not be made under the glare of television lights and in the presence of microphones and media scribblers. Those instruments of mass communication, as imperfect or biased or sensationalist as they might be, are also instruments of our democracy, and we abuse them at our peril.

Our objective, I believe, in a constituent assembly is to catch up with the needs of our democracy. If we fail to understand that our democracy has changed and how it has changed, we fail our citizens and we fail our country's future. We know that the volatility of the voter's favour is a source of constant frustration to politicians, but the politician who fails to understand the frustrations of the electorate is doomed to continue riding that roller-coaster.

Please, give Canadians the opportunity for a people's constitution, and I believe we will all be proud of doing so. We need to believe in this country, and I know people want to believe in it. You can help them do that.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Lowry.

M. Blackburn: Tout d'abord, je vous remercie de comparaître devant nous et de nous faire cette proposition. Je voudrais parler de l'assemblée constituante telle que vous la proposez.

[Translation]

Notre assemblée constituante ne peut être le siège d'une lutte féodale pour des compétences, pas plus que celui de la tyrannie des groupes d'intérêts. Au sein du groupe, on ne pourra nier à quiconque le choix de sa langue ou de son bagage culturel. Il faudra s'asseoir à la même table que les autochtones et que les nouveaux Canadiens. Y seront également les Canadiens des territoires du Nord, comme ceux des grandes et des petites provinces.

Seul le pire des imbéciles amènerait à sa suite le fanatisme, le racisme, le sexisme ou tout extrémisme dans une assemblée dont l'objectif est la reconstruction du pays. Ainsi, quelqu'un qui ne serait venu que pour protester contre la chasse aux phoques constaterait rapidement que les discussions sur les questions qui intéressent le peuple, comme la compétence en matière de pêche et des eaux du littoral et le financement des programmes d'assurance-chômage, sont bien plus importantes pour la santé à long terme des troupeaux de phoques que toute interdiction de la chasse. Ils doivent être prêts à avancer des idées et des idéaux. Ils doivent être prêts à aperdre aussi. Ils doivent reconnaître qu'il s'agit d'un processus de négociation, où l'on perd et où l'on gagne.

Certaines personnes au Québec ont dit qu'elles ne se présenteraient pas à une assemblée si leur voix n'avait pas le même poids que la voix du reste du Canada. Certains d'entre eux ont même dit qu'ils choisiront de quitter le Canada si le reste du pays ne leur donne pas tout simplement ce qu'ils veulent. Je ne crois pas qu'une fois engagé le processus de l'assemblée constituante, une telle attitude leur apporterait grand-chose. Nous avons un pays à rebâtir.

Une autre proposition qui nous vient de ceux qui vivent dans le passé, c'est qu'une assemblée constituante devrait se tenir à huis clos. Aucun électorat jouissant du droit de vote n'acceptera cela. Dans la société canadienne des années 90, aucune décision concernant le pays ne peut ou ne doit être prise hors de la présence de la télévision, des micros et de tout ce qui «grouille et scribouille». Ces instruments de communication de masse, avec toute l'imperfection, tous les partis pris et tout le sensationnalisme qu'on leur connaît, sont aussi des instruments de notre démocratie, et nous en abusons à nos risques et périls.

Je crois que l'objectif d'une assemblée constituante sera de nous mettre au fait des besoins de notre démocratie. Si nous ne comprenons pas que notre démocratie a changé et comment elle a changé, nous aurons trahi nos concitoyens et l'avenir de notre pays. Nous savons que l'insoutenable légèreté de l'électorat est source de constantes frustrations chez les politiciens, mais le politicien qui ne réussit pas à comprendre les frustrations de l'électorat est condamné à subir les affres de cette mer déchaînée pour l'éternité.

S'il vous plaît, donnez aux Canadiens l'occasion d'adopter une constitution du peuple, et je crois que nous serons tous fiers de l'avoir fait. Il nous faut croire en notre pays, et je sais que les gens veulent y croire. Vous pouvez les aider à le faire.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Lowry.

Mr. Blackburn: First of all, I would like to thank you for appearing before us in making this proposal. I would like to talk about this constituent assembly as you are suggesting it.

Une éventuelle assemblée constuante aura sans doute pour mandat de trouver des solutions à l'impasse dans laquelle nous nous retrouvons. Quel genre de réforme du Sénat doit-on faire? Quels pouvoirs doit-on accorder au Sénat? Est-ce que le Sénat devrait être élu? Quelle devrait être la représentativité par province ou par région à l'intérieur du Sénat? Ce sont des choses dont il va falloir discuter de toute façon. Il va falloir que des individus se réunissent pour tenter de trouver des réponses à ces questions. Il y a aussi la question des autochtones. Quels pouvoirs et quel statut devraient avoir les autochtones? Il va falloir que des gens, quelque part, se penchent sur des questions pour donner des réponses à ces personnes. Pour ce qui est des pouvoirs qu'on doit donner à telle province et des pouvoirs qu'on doit laisser au gouvernement central, ce sont encore des choses sur lesquelles il va falloir se pencher sérieusement. Une assemblée constituante permettrait la participation de la population du Canada. Elle permettrait aux gens de voir de quoi on parle et de savoir pourquoi le Sénat est important et comment on devrait le réformer. Je pense que ce principe-là est bon en soi. En tout cas, on ne doit pas le rejeter tout de suite.

Je reviens à la question de la la représentation à l'assemblée constituante. Vous proposez qu'il y ait cinq personnes par circonscription fédérale. Il y a 295 circonscriptions, ce qui donnerait un total de 1,475 personnes. C'est beaucoup de monde.

Essayons d'être pratique. Essayons d'atteindre notre objectif d'une façon efficace et pas trop coûteuse tout en essayant de faire en sorte que les gens se retrouvent dans ce que nous ferons. C'est pour cela que je m'interroge.

J'écoutais hier M. Chrétien. Pour sa part, il voit plutôt une assemblée composée de représentants élus. Ce serait peut-être un genre de comité mixte de sénateurs et de députés, un peu comme dans le cas de la formule actuelle. Est-ce bien? Est-ce qu'au contraire, on ne devrait pas ajouter des représentants des provinces? Pour ma part, je trouverais important qu'il y ait des représentants des provinces. Il me semble que, lorsque l'on parle de la réforme du Sénat et des pouvoirs, les députés de chacune des provinces devraient participer.

• 1150

Que penseriez-vous d'une assemblée composée de députés du fédéral et des provinces ainsi que de sénateurs? Ces gens-là vont tenir des audiences publiques, car il y aura d'autres audiences publiques. Ces gens-là vont rencontrer des experts, des citoyens, des groupes, les francophones hors Québec et les minorités. Ils vont devoir consulter tout ce monde-là pour préparer un rapport sur les trois points dont j'ai parlé, à savoir le Sénat, les autochtones et le partage des pouvoirs.

Au fond, est-ce qu'une telle formule ne serait pas plus valable, plus facile, moins compliquée et moins coûteuse? Vous proposez cinq représentants par comté. Cela fait beaucoup de monde. Comment ferez-vous pour réunir tous ces gens? Comment feront-ils pour consulter les Canadiens? Je ne vois pas comment on peut se sortir de cela. Ne prenez pas ma remarque négativement. Prenez-la dans le sens de la recherche de la bonne solution. Si on avance ensemble, eh bien, tant mieux. J'aimerais avoir vos commentaires. Ne serait-il pas préférable d'avoir des élus des provinces?

### [Traduction]

Any constituent assembly would probably have a mandate to find solutions to the dead-end we are in. What kind of Senate reform should we look at? What kind of powers should we be giving to the Senate? Should the Senate be elected? What should the representativity by province or by region be inside the Senate? These are things we are going to have to discuss anyway. People are going to have to get together to try to find answers to those questions. There are also the Natives. What powers and what status should the Natives have? Someone somewhere is going to have to look at those questions to give answers to those people. As for the powers we should be giving such or such a province and the powers that should remain with the central government, once more, this is something we are going to have to look at seriously. A constituent assembly would allow for the participation of the people of Canada. It would allow people to see what we are talking about and to know why the Senate is important and how it should be reformed. I think the principle is good in itself. Anyway, we should not reject it out of hand.

Now, to come back to the question of representation at that constituent assembly. You are suggesting five people for every federal riding. There are 295 ridings, which would give 1,475 people. That is a lot of people.

Let us try to be practical. Let us try to attain our objective efficiently and inexpensively enough and do it in such a way that people recognize themselves in what we are doing. That is why I have these questions.

I was listening to Mr. Chrétien yesterday. He would seem to prefer an assembly made up of elected representatives. It might be some kind of joint committee with Senators and MPs, something like the present formula. Is that OK? On the contrary, should we not add provincial representatives? As far as I am concerned, I think it is important to have provincial representatives. It seems to me that when we are talking about Senate reform and powers, the MPs from each of the provinces should be participating.

What would you think of an assembly made up of federal and provincial Members of Parliament as well as Senators? Those people are going to be holding public hearings because there will be other public hearings. Those people would meet experts, ordinary citizens, groups, francophones outside Quebec and minorities. They would have to consult all those people to prepare a report on the three points I have talked about, which are the Senate, the Natives and power sharing.

Basically, would such a formula not be more valid, easier, less complicated and inexpensive? You are suggesting five representatives per riding. That is a lot of people. How would you get all those people together? How would they consult Canadians? I do not know how we can get out of that. Do not take my comments negatively. Just look at them as a way of inding the proper solution. If we go forward together, so much the better. I would like to have your comments. Would it not be preferable to have elected people from the provinces?

Mr. Lowry: Very good, sir. I am impressed.

At the last political convention of your party where they chose a new leader—you do not have them often, by the way—Richard Hatfield was interviewed at one point. They asked him what he thought of it, and he said they were doing it all wrong. He said all this democracy was just getting us nowhere and causing all kinds of trouble. He was being very facetious and he was having fun with the reporter, but he made the point that it was damned inefficient, and it is.

I think having 1,475 people in one room is probably a little inefficient, too. But democracy is inefficient, and it always will be. I am not locked into the idea that it has to be five people per riding, but I was just picking a number out of the air that seemed to make sense. Out of five, would we have the opportunity in the individual riding to have a breadth of opinion as opposed to one opinion?

Our old friend Jean Chrétien said something last night that is probably 30 years out of date, at least, and that is rather disappointing. I was appalled on Saturday night. That speech was given in my riding. He was talking about that old *Titanic* joke. It was terrible. It reminded me of a very famous politician from Newfoundland who used to go around talking about manure spreaders. I do not think Don Jamieson ever knew what a manure spreader was, but he talked very well about it.

The point is that we have to have a way for the people to express their opinions. If we have 2 people per riding or 20 people per riding, I do not think it matters. I think it is the breadth of opinion and the opportunity, because this process really must be a process that enables Canadians to participate, to feel they have the right to participate and to believe that those people who are putting this together are people who represent them. To have municipal, provincial or even federal politicians run the process is wrong, because it is not for federal or provincial politicans to promote their jobs; it is to give our country a means of functioning. That is what it is all about.

• 1155

I do not want to talk about the Senate; I really do not. I want to talk about this process. It is the process that is really worrying me.

I could have a lot of wonderful comments on the Senate. I thought late last year that the Senate. . .for example, we do not have a proper sense of honour and face in this country.

If I had been a Liberal or an independent senator in that House—Keith Davey never got me there, but that is all right—I would have arranged a pact to jump from the Peace Tower to make the point of how Mr. Mulroney had destroyed the Senate. Or we could have practised self-immolation down at the Centennial Flame, because we needed to—

[Translation]

M. Lowry: Très bien, monsieur. Je suis impressionné.

Au dernier congrès de votre parti, lorsqu'ils ont choisi le nouveau chef—cela ne se produit pas souvent chez vous, soit dit en passant—Richard Hatfield se faisait interviewer. Ils lui ont demandé ce qu'il pensait de tout cela, et il a répondu qu'ils faisaient tout de travers. Il a dit que toute cette démocratie ne nous menait nulle part et créait toutes sortes de problèmes. Évidemment, c'était dit à la blague, et il tirait la pipe ou journaliste, mais il voulait faire comprendre que c'est tout ce qu'il y a de plus inefficace, et c'est bien le cas.

Rassembler 1,475 personnes dans une salle, c'est probablement un petit peu inefficace aussi. Mais la démocratie est inefficace et le sera toujours. Je ne tiens pas mordicus à l'idée qu'il faut absolument que ce soit cinq personnes par circonscription, mais j'ai pris un chiffre en l'air qui semblait sensé. Avec cinq personnes par circonscription, n'a-t-on pas plus de chances d'avoir une bonne idée de l'opinion publique plutôt qu'en se fiant à une seule personne?

Notre vieil ami Jean Chrétien a dit quelque chose hier soir qui l'a vieilli de 30 ans au minimum, et c'était plutôt décevant. J'étais atterré samedi soir. Il a prononcé son discours dans ma circonscription. Il nous racontait cette vieille blague du *Titanic*. C'était épouvantable. Cela m'a rappelé un politicien très connu de Terre-Neuve qui se promenait partout en parlant d'épandeurs à fumier. Je ne pense pas que Don Jamieson ait jamais vu un épandeur à fumier de sa vie, mais il en parlait très bien.

L'important, c'est que nous offrions aux gens la possibilité d'exprimer leur opinion. Que nous ayons deux personnes ou 20 personnes par circonscription, ce n'est pas là l'important, à mon avis. Je crois que c'est l'ensemble des avis qui compte et l'occasion, parce que ce processus doit assurer la participation des Canadiens ordinaires, l'occasion, donc, de leur faire sentir qu'ils ont le droit de participer au processus et de croire que ces gens qui sont en train de chercher une solution les représentent vraiment. Ce n'est pas bon d'avoir des politiciens municipaux, provinciaux, ou même fédéraux, mener cette barque, parce qu'elle ne doit pas servir aux politiciens fédéraux ou provinciaux à mousser leurs emplois; l'objectif, c'est de donner au pays les moyens de fonctionner. Voilà l'important de toute l'affaire.

Je ne veux pas parler du Sénat; vraiment. Je veux parler du processus. C'est le processus qui m'inquiète vraiment.

Je pourrais dire toutes sortes de choses merveilleuses sur le Sénat. Je croyais vers la fin de l'an dernier que le Sénat. . . par exemple, nous n'avons pas vraiment le sens de l'honneur et des convenances au pays.

Si j'avais été sénateur libéral ou indépendant dans cette chambre—Keith Davey ne m'y a jamais installé, mais je ne lui en veux pas—je me serais arrangé pour avoir un pacte pour que nous sautions tous du haut de la Tour de la Paix pour prouver que, oui, en vérité, M. Mulroney avait détruit le Sénat. Ou nous aurions pu organiser notre propre immolation à la flamme du centenaire, parce qu'il nous fallait...

Senator Gigantès: You can except me from this.

Mr. Lowry: I am sorry, senator.

Senator Gigantès: I am too happy a Canadian to self-immolate myself.

Mr. Lowry: Good.

Senator Gigantès: So let us put that on the record, please.

 $\mbox{Mr. Lowry:}$  The point is that if we want to settle the question of the Senate —

Senator Gigantès: If there are four more years of Mulroney, I might change my mind.

**Mr. Lowry:** If we want to settle the question of the Senate, let us get the process that allows us to do that. Let us get the process first. That is the point.

Mme Bertrand (Brome—Missisquoi): Mon collègue, M. Blackburn, s'est inquiété du nombre des membres de cette constituante. Mon inquiétude porte sur le programme de cette assemblée.

Dans la Constitution et dans la procédure d'amendement, il y a beaucoup de choses techniques. Il y a de la quincaillerie, nous dit-on parfois. Comment la population, dans son ensemble, pourrait-elle comprendre cela? Personnellement, je n'y comprends rien. C'est presque du chinois pour moi. Il y a peut-être seulement le président de notre commission, le sénateur Beaudoin, qui est juriste et constitution naliste, qui peut y comprendre quelque chose. Prenons l'article 91. Je vais simplement vous lire cinq lignes des deux pages:

Les pouvoirs du Parlement: Il sera loisible à la Reine, sur avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces.

C'est seulement le début. Comment les membres de l'assemblée constituante pourraient-ils déterminer ce qui devrait être modifié? Qui fixerait le programme? Comment pourrait-on arriver à un consensus pour modifier ou bonifier notre Constitution? On pourrait même parler de la Charte des droits et libertés. Est-ce qu'on étudierait tous les articles de la Charte?

Mr. Lowry: It is an excellent question, Madam Bertrand.

I think, though, for the same reason we elect Members of Parliament—they do not have to be laweyrs, and thank goodness. We do have to rely sometimes on the lawyers. My lawyer tells me constantly that the law profession is very lucky I am not a lawyer. He would worry about it.

People have a right, not just the lawyers. I am sorry. If no lawyers were elected to a constituent assembly, I would probably be one of the few people who would be happy, but then they would be happy because we would have to hire them to come and help us.

An hon. member: We cannot live without them.

Mr. Lowry: We cannot live with them, but boy, I would like to sometimes.

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Vous pouvez faire une exception pour moi.

M. Lowry: Désolé, sénateur.

Le sénateur Gigantès: Je suis un Canadien trop heureux pour aller m'immoler.

M. Lowry: Parfait.

Le sénateur Gigantès: Alors, j'aimerais bien que ce soit consigné au compte rendu, s'il vous plaît.

M. Lowry: Enfin, l'essentiel, c'est que si nous voulons régler cette question du Sénat. . .

Le sénateur Gigantès: Évidemment, si on fait face à un autre bail de quatre ans avec Mulroney, je pourrais peut-être changer d'avis.

M. Lowry: Si nous voulons régler cette question du Sénat, adoptons une méthode qui nous permette de le faire. Trouvons la méthode d'abord. Voilà l'important.

Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi): My colleague, Mr. Blackburn, had concerns about the number of people in this constituent assembly. My concerns have to do with the program of this assembly.

In the Constitution and in the amending procedure there are a lot of technical points. The nuts and the bolts, as we are often told. How can the population as a whole understand all that? Personally, I do not understand a thing. It is almost Greek to me. There is perhaps only the Chairman of our committee, Senator Beaudoin, who is a legal and constitutional expert, who can understand anything. Let us take clause 91. I will simply read five lines of its two pages:

The powers of the Parliament: It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

That is only the beginning. How could the members of the constituent assembly determine what has to be modified? Who would be setting the agenda? How can we arrive at a consensus to amend or improve our Constitution? We could even talk about the Charter of Rights and Freedoms. Would we be looking at all the clauses of the Charter?

M. Lowry: Excellente question, madame Bertrand.

Je crois, cependant, pour la même raison que nous élisons nos députés—ils n'ont pas besoin d'être avocats, remercions—en le ciel. Nous devons parfois compter sur les avocats. Mon avocat me dit toujours que cette profession a de la chance que je ne sois pas des leurs. Il s'en inquiéterait.

Les gens aussi ont des droits, pas seulement les avocats. Je suis désolé. Si aucun avocat n'était élu à cette assemblée constituante, je serais peut-être un des rares à m'en trouver heureux, mais alors eux aussi s'en trouveraient heureux parce que nous devrions les embaucher pour venir nous aider.

Une voix: On ne peut pas vivre sans eux.

M. Lowry: On ne peut pas vivre sans eux, mais il y a des fois où je m'en passerais, je n'ai que cela à vous dire.

But it was an excellent question.

Mme Bertrand: Il faut tout de même accoucher de quelque chose. Vous voulez que les citoyens canadiens participent à leur Constitution. La difficulté sera toujours là.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je pourrais dire à M<sup>me</sup> Bertrand qu'il y aurait moyen de rédiger une constitution canadienne dans des termes beaucoup plus clairs et beaucoup plus simples que ceux du *British North America Act*. Mais cela, c'est une autre histoire.

• 1200

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Thank you very much, Mr. Lowry. I am tempted to challenge you on your views—first of all on the Prime Minister, and now lawyers. However, I did want to ask a question about your constituent assembly, so I will confine myself to that.

Mr. Lowry, a constituent assembly of 1,500 people—some might say a group of that size may be unwieldy in trying to come to decisions because, as you know, a new Constitution would require a great deal of negotiation and compromise.

Later in your testimony, though, I think you added to some of the difficulties in bringing about a new constitution by saying that all these decisions should be done under the glare of the television camera. In fact, one of our witnesses today suggested that if you insist that a group as large as the one you are proposing do all its business before the television camera, you might find that the deals were being made out in the hallways or somewhere else, that a group that size in front of TV cameras does not lend itself well to the kind of negotiation compromise that would be necessary for a new constitution. Give me your comments on that, please.

Mr. Lowry: I attended or have been a witness to many political conventions and most of the deals are made in the hallways. It happens that you make those deals wherever you happen to be. You can make them in the washroom. I am not saying that the decisions themselves, the ideas, do not come from somewhere, but they must be presented openly on the floor.

The big problem I had, for example, with David Peterson's approach to the Meech Lake agreement was not the fact that it was behind closed doors. But then he brought it out and said, we will not discuss it; it is a *fait accompli* and that is it. I could not accept that. As a person who cares about this country, I could not accept the process. That process was wrong because we failed to be open about it.

The reality is the perception. Okay? The reality in Quebec is what my friend says to me, that English Canada killed Meech Lake. That is bunk. You know that, everybody knows it. It is ridiculous to suggest that English Canada killed Meech Lake. Two smaller provinces caused the problem at the end, but not the majority of English Canada. English Canada let it go.

[Translation]

En tout cas, c'était une excellente question.

Mrs. Bertrand: But we still have to come up with something. You would like to see all Canadian citizens participate in this Constitution. The problem will always be there.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I could tell Mrs. Bertrand that there would be ways and means of writing a Canadian Constitution in terms that are far more clear and simple than what is to be found in the *British North America Act*. But that is an entirely different matter.

M. Nicholson (Niagara Falls): Merci beaucoup, monsieur Lowry. J'ai bien envie de contester vos déclarations au sujet tout d'abord du premier ministre, et ensuite, des avocats. Je veux toutefois vous poser une question sur votre proposition d'assemblée constituante, et je vais me limiter à cela.

Monsieur Lowry, vous proposez une assemblée constituante de 1,500 personnes. Certains diront qu'avec un groupe de cette taille, il peut être difficile d'arriver à des décisions. Or, comme vous le savez, une nouvelle constitution requiert beaucoup de négociations et de compromis.

Plus tard dans votre déclaration, vous avez ajouté à la difficulté de créer une nouvelle constitution en disant que toutes les décisions devaient se prendre sous l'oeil des caméras de télévision. D'ailleurs, comme le disait l'un de nos témoins aujourd'hui, si l'on insiste pour qu'un groupe de cette taille fasse tout son travail devant les caméras de télévision, on constatera bientôt que les négociations se déroulent dans les corridors ou ailleurs, et qu'un groupe de cette taille travaillant à la télévision ne se prête pas bien au genre de compromis qui seraient nécessaires à la rédaction d'une nouvelle constitution. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

M. Lowry: J'ai participé ou assisté à de nombreux congrès politiques et, dans la plupart des cas, les ententes se font dans les corridors. En fait, les négociations se déroulent n'importe où, même dans les toilettes. Je ne prétends pas que les décisions elles-mêmes, les idées, ne puissent venir d'ailleurs, mais elles doivent être présentées ouvertement, devant tout le monde.

Ainsi, ce qui me dérangeait le plus dans la méthode adoptée par David Peterson pour négocier l'Accord du lac Meech, ce n'était pas que l'on négocie à huis clos. Il en a ensuite parlé en disant qu'il n'y avait rien à discuter, et qu'il s'agissait d'un fait accompli. Je ne pouvais pas l'accepter. Parce que je tiens à mon pays, je ne pouvais pas accepter cette méthode. Elle était mauvaise parce qu'elle n'était pas suffisamment ouverte.

La réalité, c'est ce qui est perçu. La réalité, c'est qu'au Québec, mes amis me disent que le Canada anglais a tué l'Accord du lac Meech. Foutaise! Vous le savez, tout le monde le sait. Il est ridicule de penser que le Canada anglais a tué l'Accord du lac Meech. Deux petites provinces ont été la source des problèmes à la fin, et non la majorité du Canada anglais. Le Canada anglais était d'accord.

22-4-1991

What killed Meech Lake was the intransigence of one premier, the absolute intransigence of the man who had reneged at Victoria. He was intransigent on any change, any discussion. You pass it, then we will talk. Pass it, and then we will talk about the aboriginals. Pass it, and then we will talk about women's rights.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Mr. Lowry, I suppose there is nobody at this table who is going to argue that we can make some improvements in the process, but the suggestion you have made to us is of a group of 1,500 people making those decisions under the glare of the television cameras.

My suggestion to you is that if you insist upon that, it is probably unlikely that you would be able to come to an agreement in front of the television cameras, or alternatively, you might find that the deals were made out in the hallway. Do you have an objection to that, or do you see any problems?

**Mr. Lowry:** The ideas will probably come from the hallways. I am not arguing that. But the essence of the proposal must be on the floor, because you have to vote on it. You have to discuss it in the voting process.

You can put your ideas together in the hallway or you make a deal in the hallway—hey, you support this, and I will support that. That will happen. You cannot stop that, but that is part of the negotiation. The process is what must be in front of the cameras.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Fair enough.

Mr. Ouellet: Mr. Lowry, I will not continue to ask questions that have already been asked in relation to the difficulty of the implementation of your proposal. But I would like to deal with one aspect of your proposal that recommends that ultimately there should be a referendum involving the public of Canada to in fact be part and parcel of this process of a new constitution. I think you make a very valuable suggestion, and I want to let you know that at least in this portion of your recommendation, Mr. Chrétien is in agreement with you, because it is precisely what he recommends.

• 1205

The process he recommends, and I think it would be useful to put it on the table quickly... He believes there have been enough discussions, suggestions and studies made across the country by politicians, constitutional experts, lawyers and individuals. The government should now be in a position to submit a package of proposals in specific areas dealing with a new sharing of powers, meeting the legitimate aspirations of the aboriginals head on and dealing with some institutional change, more specifically in relation to the Senate and the Supreme Court.

The proposal suggested by the government, which has the responsibility, would be studies, reviews and analyses by those who have this natural obligation, that is MPs and senators, and by representatives of the provinces and various groups and individuals who naturally appear before parliamentary committees, such as yourself. Canadians would come and look and have input into this original package sponsored by the Government of Canada.

[Traduction]

Ce qui a causé la mort du lac Meech, c'est l'intransigeance d'un premier ministre, l'intransigeance absolue de l'homme qui est revenu sur sa parole à Victoria. Il n'aurait toléré aucun changement, aucune discussion. Adoptez l'accord, nous discuterons ensuite. Adoptez l'accord et nous reparlerons des droits des femmes. Adoptez l'accord et nous reparlerons des droits des femmes.

M. Nicholson (Niagara Falls): Monsieur Lowry, personne ici n'oserait prétendre qu'il n'y a pas place pour des améliorations. Mais vous avez suggéré que les décisions soient prises par un groupe de 1,500 personnes, devant les caméras de télévision.

Je pense que si vous insistez là-dessus, il est peu probable que l'on arrive à une entente devant les caméras, ou alors, les accords se feront dans le corridor. Avez-vous des objections?

M. Lowry: Les idées proviendront sans doute des corridors. Je ne le conteste pas. Mais l'essence de la proposition doit se faire publiquement, parce qu'elle fera l'objet d'un vote. Il faudra en discuter dans le cadre du vote.

Vous pouvez rassembler vos idées ou faire des ententes dans les corridors: tu m'appuies pour ceci et je t'appuierai pour cela. C'est inévitable. On ne peut rien y faire, cela fait partie de la négociation. Mais le processus lui-même doit se faire sous l'oeil des caméras.

M. Nicholson (Niagara Falls): Très bien.

M. Ouellet: Monsieur Lowry, je ne reviendrai pas sur les questions déjà posées au sujet des problèmes pratiques de votre proposition. J'aimerais par contre parler d'un élément de votre proposition, soit la tenue éventuelle d'un référendum auprès de tous les Canadiens, qui feraient ainsi vraiment partie du processus constitutionnel. Je pense que votre suggestion est très valable, et j'aimerais que vous sachiez que pour au moins cette partie de vos recommandations, M. Chrétien est tout à fait d'accord avec vous, puisque c'est exactement ce que lui-même propose.

Ce qu'il propose, et je pense qu'il serait utile d'en parler ici rapidement... Il estime qu'il y a eu suffisamment de discussions, de suggestions et d'études faites d'un bout à l'autre du pays chez les politiciens, les constitutionnalistes, les juristes et tout un chacun. Le gouvernement devrait maintenant pouvoir présenter un ensemble de propositions précises sur un nouveau partage des pouvoirs, sur la satisfaction des aspirations légitimes des autochtones, et sur les changements institutionnels, soit plus précisément au Sénat et à la Cour suprême.

La proposition du gouvernement, à qui incombe cette responsabilité, ce serait des études, des examens et des analyses effectués par ceux qui en ont l'obligation naturelle, soit les députés, les sénateurs, les représentants provinciaux et divers groupes et individus qui comparaissent habituellement devant les comités parlementaires, comme vous-même. Cette proposition du gouvernement du Canada serait ensuite étudiée par les Canadiens, qui suggéreraient des améliorations.

The major difference between this proposal and the previous one is that it will not be a take-it-or-leave-it approach, as you were describing Meech Lake. It will be an original proposal that could be embellished, improved upon and changed with the input of individuals, organizations or provincial entities.

The conclusion of the study of this committee will then be put to the public for final approval, as a way of involving the public in our constitutional change after it has been carefully studied by those who are elected or appointed to that job. That is the proposal that has been suggested by Mr. Chrétien.

Indeed, the suggestion of having a referendum is one that is close to your own intention, as I see your own proposal. My question to you is, if there is a referendum, as we understand the current Constitution, the referendum cannot, as such, amend the Constitution. Do you think that by involving the public, it will create the necessary obligations to the legislature and the Parliament of Canada to make the changes to our Constitution that are necessary? Do you think that by allowing the public to participate in a referendum, it will create the obligation to act quickly afterward?

Mr. Lowry: I certainly think it is preferable to a revolution. The right of the citizens to determine the directions of a country must be sacrosanct. If Mr. Chrétien wants to go part way, and it is only part way. . . He is saying they will very carefully launder the suggestions, and it will come from him or Eddie Goldenberg or somebody like that—

**Mr. Ouellet:** It will come from the Government of Canada. The suggestion is that it should be the government that takes responsibility.

• 1210

Mr. Lowry: The Government of Canada has just put together its unity Cabinet; that is its next PR phase. It had a green Cabinet, it had a war Cabinet—anyway, that is not what we are talking about. We are talking about the process, and the process is what is wrong. I voted Liberal for 30 years; not last September, not when you destroy the concept of how we bring people together to do things. I honestly thought last summer I was the only cranky voter in Ontario. It turned out I was not, but that is minor.

I want politicians who are going to be honest and open. I want a system where they can stop being elected for a free trade agreement and then screw up the country from there. That is wrong, and it has been wrong since 1867. We want people of principle in Ottawa. We want people of intelligence in Ottawa. We want to work with them. We do not want them to tell us how leadership is taking people where they want to go. That leadership today is lacking, totally lacking on the part of all parties.

We are in deep trouble in this country and some parts of this country want to fall apart. We are not getting there because we do not understand leadership, we do not understand honour, we do not understand what it means to let people get involved in this process.

[Translation]

La grande différence entre cette proposition et la précédente, c'est que ce ne sera plus un jeu du tout ou rien, comme vous disiez de l'Accord du lac Meech. Il s'agira d'une proposition initiale à laquelle on apportera des améliorations grâce à la participation des particuliers, des organismes et des instances provinciales.

Les conclusions du comité seront ensuite soumises au public, qui donnera son approbation, et qui participera ainsi aux changements constitutionnels, après une étude soignée faite par les gens élus ou nommés pour ce faire. C'est la proposition de M. Chrétien.

On voit bien que la suggestion de la tenue d'un référendum se rapproche de votre propre proposition. Voici ma question: en vertu de la Constitution actuelle, le résultat d'un référendum ne pourrait pas modifier la Constitution. Pensez-vous que la participation du public obligera les assemblées législatives et le Parlement du Canada à apporter les modifications nécessaires à la Constitution? Pensez-vous qu'en permettant au public de participer à un référendum, cela créera l'obligation d'agir très peu de temps après?

M. Lowry: Je pense que c'est certainement préférable à une révolution. Le droit des citoyens de décider des orientations du pays est sacré. Si M. Chrétien est prêt à le respecter partiellement, et seulement partiellement. . . Il dit qu'on va très soigneusement bricoler les suggestions qui proviendront de lui-même ou d'Eddie Goldenberg, ou de quelqu'un d'autre du genre. . .

M. Ouellet: Elles viendront du gouvernement du Canada. On propose que le gouvernement en soit responsable.

M. Lowry: Le gouvernement du Canada vient de créer son Cabinet de l'unité; c'est la prochaine étape de son effort de relations publiques. Il y a déjà eu le Cabinet vert, le Cabinet de guerre, etc. Quoi qu'il en soit, là n'est pas la question; il s'agit du processus, et c'est le processus qui est erroné. J'ai voté libéral pendant 30 ans; mais pas en septembre dernier, pas quand on démolit la tradition canadienne de faire collaborer les gens. L'été dernier, j'étais vraiment convaincu que j'étais le seul électeur grincheux en Ontario. Il se trouve que c'était loin d'être le cas, mais ce n'est pas important.

Je veux des politiciens qui soient honnêtes et francs. Je veux un système où ceux qui sont élus pour promouvoir le libre-échange ne peuvent pas décider ensuite de mettre le pays sens dessus dessous. Cela n'est pas acceptable, et on le sait depuis 1867. Nous voulons que nos représentants à Ottawa soient des gens de principes, des personnes intelligentes. Nous voulons collaborer avec eux. Nous ne voulons pas qu'ils décident de mener les gens où ils ne veulent pas aller. Aujourd'hui, c'est le leadership qui manque absolument dans tous les partis.

Nous faisons face à de graves problèmes au Canada, et il y a des régions du pays qui ne veulent plus faire partie de l'ensemble. Nous ne faisons aucun progrès parce que nous ne comprenons pas ce que c'est que le leadership, ce que c'est que l'honneur, et ce que signifie faire participer la population au processus.

I chaired a group for the Spicer commission a few weeks back and a quite interesting concept came up. They said, my God, we have a Senate. They still wanted to keep the Senate. I did not know why, but they wanted to keep the Senate. But they had quite an interesting idea. They said it should be like jury duty. Every year we should draw lots and you are stuck. You have to go to Ottawa for a year as a senator. I thought it was kind of an intriguing idea. But we have to be open to ideas. We have to be open to concepts.

To brush off Mr. Manning as just a neo-Fascist is wrong. The man is complaining about something. What is it he is complaining about? Listen to him. I know it is a problem, but listen. I even listen to Mr. Bourassa, and following him is like following the entrails. But I try to listen. You have to understand, listen to people and listen to their ideas. That is why you are here.

**Mr. Ouellet:** That is what we are doing, sir. That is what we are doing. We are listening to you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Lowry.

M. Blackburn: Monsieur Ouellet, avez-vous bien dit que M. Chrétien avait proposé que l'assemblée constituante ou le groupe de travail soit composé de représentants du Sénat, de membres de la Chambre des communes et également de membres des assemblées législatives?

M. Ouellet: J'ai dit que le comité de la Chambre des communes et du Sénat qui étudierait la proposition du gouvernement inviterait des représentants des provinces à témoigner et à faire des propositions. Il s'agit d'un comité de la Chambre des communes qui tiendrait des audiences publiques semblables à celles-ci. On pourrait élargir le mandat de ce Comité-ci. Il s'occuperait, non plus de la formule d'amendement, mais de la nouvelle répartition des pouvoirs. En d'autres mots, on recommande de donner à ce Comité le mandat d'entendre des citoyens, des groupes et des représentants des provinces.

M. Blackburn; Et il y aurait un nouveau document de travail semblable à celui que le gouvernement nous a donné avant que notre Comité commence ses travaux.

M. Ouellet: Exactement.

M. Blackburn: Il y aurait une nouvelle proposition.

M. Ouellet: Il y aurait une proposition de départ, une proposition de travail précise, qui dirait: Nous recommandons des amendements dans tel, tel et tel domaines. Il faut cerner la discussion. Si, comme M. Lowry le suggère, vous réunissez 1,500 personnes dans une salle et qu'il n'y a pas d'échéancier et de programme précis, elles pourront discuter pendant six mois sans arriver à s'entendre. Il s'agirait de demander au gouvernement de proposer un projet préliminaire précis pour fins de discussion et dans le but ultime de changer les choses.

[Traduction]

Lorsque je présidais un groupe de la Commission Spicer, il y a quelques semaines, on a soulevé une idée intéressante. Les gens ont parlé du Sénat. Ils tenaient à le garder; je ne sais pas pourquoi. Mais ils ont proposé une idée intéressante. Ils ont fait une comparaison avec l'obligation de servir comme juré. Chaque année, nous devrions tirer au sort pour choisir les sénateurs qui devraient passer une année à Ottawa. L'idée m'a intrigué. Je pense qu'il faut avoir de l'ouverture d'esprit devant les nouvelles idées et les nouveaux concepts.

On ne doit pas écarter M. Manning comme un simple néo-fasciste. Il faut l'écouter et connaître les raisons de ses plaintes. Je sais que ce n'est pas facile, mais il faut l'écouter. Je suis même disposé à écouter M. Bourassa, même si l'interprétation de ses propos relève davantage de l'examen des entrailles. Mais j'essaie d'écouter. Il faut faire l'effort de comprendre et d'écouter les idées des gens. C'est pour cette raison que vous êtes là

M. Ouellet: C'est exactement ce que nous faisons, monsieur. Nous vous écoutons.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Lowry.

Mr. Blackburn: Mr. Ouellet, did I understand you to say that Mr. Chrétien had suggested a constituent assembly or a working group made up of representatives from the Senate, the House of Commons as well as MLAs?

Mr. Ouellet: I said that the committee of the House of Commons and Senate studying the government proposal would invite provincial representatives to hear their ideas. It would be a House of Commons committee which would hold public hearings similar to these ones. We could extend this committee's mandate so that it is no longer limited to the amending formula but also encompasses a redistribution of powers. In other words, we would recommend that the committee's mandate include hearing from citizens, groups and provincial representatives.

Mr. Blackburn: And there would be a new discussion paper similar to the one prepared by the government before our committee began its proceedings.

Mr. Ouellet: Exactly.

Mr. Blackburn: And there would be a new proposal.

Mr. Ouellet: There would be a working proposal relating to amendments in particular areas. The discussion must be focused. If, as Mr. Lowry suggests, you bring together 1,500 people in a room without any timetable or precise agenda, they can keep on talking for six months without coming to any agreement. The government would be asked to submit a clearly defined preliminary project for discussion purposes as part of the reform process.

• 1215

M. Blackburn: C'est précisément le mandat de notre Comité.

Mr. Blackburn: That is exactly the mandate of our committee.

M. Ouellet: Exactement.

M. Blackburn: Nous devons proposer au gouvernement ce sur quoi on devra travailler. On parle d'une assemblée constituante. De quels sujets devrait—on discuter?

M. Ouellet: Exactement.

M. Blackburn: Est-ce que cela portera le nom d'«assemblée constituante»? Qui devrait en faire partie? C'est précisément ce qu'on essaie de déterminer.

M. Ouellet: C'est une proposition qui prévoit de s'attaquer au coeur du problème, qui est celui de la répartition des responsabilités et des amendements constitutionnels. C'est une extension de ce Comité-ci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Ce serait un deuxième mandat.

M. Ouellet: Possiblement, si c'est le voeu du premier ministre.

M. Blackburn: Mais le 1<sup>er</sup> juin, ce sera peut-être un peu tôt. Notre rapport ne sera pas encore déposé.

M. Ouellet: Vous pourriez continuer.

M. Blackburn: C'est important.

**Mr.** Nystrom: I want to thank you for your proposal this morning and for the enthusiasm with which you defend that proposal.

I want to play the devil's advocate for a minute or two to try to get the benefit of your ideas. You are advocating an elected constituent assembly on a constituency basis. Some may argue that this may result in a less reflective and democratic group than if we were to have a constituent assembly made up of, say, half legislators from the federal and provincial levels and half selected from various constituent groups around the country, such as aboriginal people, visible minorities, labour or whatever. Once you have an elected constituent assembly, the parties are going to be in there very quickly. It will just be another national election campaign. The result of that may be something even less reflective of our Canadian reality and less democratic than if we were to select it from the existing legislators. How do you respond to that?

Mr. Lowry: Very simply. My brief, by the way, is only four pages long; I hope you have read it. The last page says you can keep including people until you have 26 million people because the ultimate minority is 1, you. You are the ultimate minority. This is a country of minorities. As soon as we try to balance this and balance that, we are in deep trouble; yet we seem to run the country as a national, elected, federal government on constituency boundaries. I will admit that you can lose all of Prince Edward Island and its population in my constituency in Toronto, but I will give them their four times factor.

Sure, francophones represent 25.6% of the population of Canada. If 30% were francophone, I would say, great. I do not have a problem with that. But I want a fair representation of the people. If we keep saying we have to have this and we have to have that, then we are in nothing but trouble.

[Translation]

Mr. Ouellet: Yes.

Mr. Blackburn: We are to suggest to the government what approach should be taken. There has been talk about a constituent assembly. What areas should it deal with?

Mr. Quellet: Yes.

Mr. Blackburn: Should it be called a constituent assembly? How will it be made up? That is exactly what we are trying to determine.

Mr. Ouellet: The proposal is to come to grips with the fundamental issues, namely the division of responsibilities and constitutional amendments. It would be an extension of this committee.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): In other words, a second mandate.

Mr. Ouellet: Possibly, if that is what the prime minister wants.

Mr. Blackburn: But June 1 may be a bit too early. Our report will not be tabled.

Mr. Ouellet: You could keep on.

Mr. Blackburn: It is important.

M. Nystrom: Je tiens à vous remercier de votre proposition et de l'enthousiasme avec lequel vous la défendez.

Je vais faire un peu l'avocat du diable. Vous préconisez une assemblée constituante élue en fonction des circonscriptions électorales. Certains pourraient prétendre que le résultat serait moins représentaif et moins démocratique qu'une assemblée constituante composée pour la moitié, disons, de législateurs fédéraux et provinciaux, et, pour l'autre moitié, de différents groupes nationaux comme les autochtones, les minorités visibles, le mouvement syndical, etc. Dès qu'on aura établi une assemblée constituante, les partis politiques ne tarderont pas à se manifester. Ce sera encore une campagne électorale nationale. Le résultat risque de refléter encore moins bien la réalité canadienne et l'esprit démocratique que si nous choisissions les membres parmi les législateurs actuels. Que répondez-vous à cette critique?

M. Lowry: La réponse est très simple. À propos, mon mémoire ne compte que quatre pages, et j'espère que vous l'avez lu. À la dernière page, je précise qu'il est toujours possible d'augmenter le nombre de représentants jusqu'à concurrence de 26 millions de citoyens. En fin de compte, l'ultime minorité, c'est le citoyen particulier. Le pays est composé de minorités. Avec nos efforts d'équilibrage et de rééquilibrage, nous nous attirons de graves ennuis; pourtant, les circonscriptions électorales actuelles nous permettent d'administrer le pays comme nation. Je reconnais que toute la population de l'Île-du-Prince-Édouard pourrait se perdre dans ma circonscription à Toronto, mais je suis quand même disposé à y affecter un coefficient de quatre.

Certes, les francophones représentent 25,6 p. 100 de la population du Canada. S'ils étaient 30 p. 100, je dirais: très bien. Cela ne me pose pas de problème. Mais je tiens à ce qu'il y ait une représentation équitable. Si on commence à imposer trop d'exigences, nous n'allons jamais sortir du bois.

I do not want to start again with Mr. Ouellet, but the idea is not to have federal Members of Parliament sit there and discuss what they are going to do for the provinces or what they are going to do for themselves. You have to have a neutral third party. Mr. Trudeau was probably one of our greatest Prime Ministers, but he was a terrible élitist. He said to give it all to the Supreme Court; we will let the Supreme Court decide everything. That is kind of stupid, because the ultimate decision must be by the people.

For God's sake, stop trying to divide up the country. I love that Barbara McDougall. A while ago the Department of Employment and Immigration made a deal with Quebec. They have 25% of the population, so they get 20% of the immigration and 33% of the funding. I phoned the department in Ottawa and asked what they were doing. They said, "Oh, you do not like it either? Good. Here is all the information." They were forced to do it politically.

I think it is a stupid situation. If they want to do that, fine. But do not keep doing that on an ongoing basis. If we let the guy from Baie–Comeau run this thing... Have you ever examined his experience as a labour negotiator? Have you ever looked at what he did as a labour negotiator? He gave away the store constantly.

#### • 1220

I should not say that. I withdraw that; it is partisan. I said something nasty about Mr. Chrétien too, and I said something nasty about Mr. Rae, so I think that is a pretty good balance, and that is how Canadians feel today.

Mr. Nystrom: I am not defending the guy from Baie-Comeau, but if you have an elected constituent assembly, what is to stop the guy from Baie-Comeau from mobilizing his party and distorting the outcome? And of course, we would do the same thing, and the Liberal Party would do the same thing. Then at the end of the day the package must go back to all the provinces and go back to the federal Parliament and be approved; otherwise, it is going to be rejected anyway, because we do have an existing amending formula that you cannot change unless you have unanimous consent.

Mr. Lowry: First, Mr. Nystrom, if we have a constituent assembly that is honestly elected across the country and if one party dominates it, then so be it. The people then have decided that; that is their right. They have the right to vote for free trade and elect Mr. Mulroney's government. You might have objected, I might have objected, but that is their right. That is the people's right, and we do not deny the people their right to make mistakes. They could make mistakes in your riding too, you know. We all make mistakes like that.

Mr. Nystrom: It is a democracy; we have the right to be wrong.

Mr. Lowry: It is a democracy. Let it be a democracy. Why do we keep trying to make it something other than a democracy? Almost 200 years ago the Americans said, we cannot have that democracy business, that is too radical. Is it still too radical for Canada to have a democratically put-together constitution?

#### [Traduction]

Je ne veux pas relancer M. Ouellet, mais l'objet n'est pas d'avoir la participation des députés fédéraux pour qu'ils parlent de ce qu'ils vont faire pour les provinces ou pour eux-mêmes. Il faut une tierce partie neutre. M. Trudeau a sans doute été l'un de nos plus grands premiers ministres, mais il était terriblement élitiste. Il voulait que la Cour suprême décide tout, ce qui me paraît stupide, car en fin de compte, c'est au peuple de décider.

Pour l'amour de Dieu, cessons de diviser le pays. J'adore Barbara McDougall. Il y a quelque temps, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a conclu une entente avec le Québec. Celui-ci compte 25 p. 100 de la population; alors il recevra 20 p. 100 des immigrants et 33 p. 100 du financement. J'ai téléphoné au ministère à Ottawa pour avoir des explications. On me répond: «Oh, ça ne vous plaît pas non plus? Très bien. Voici toutes les données.» Ils ont été obligés de prendre cette décision pour des raisons politiques.

Cela me paraît stupide. Si c'est ainsi qu'ils veulent agir, c'est bien, mais ce n'est pas une raison pour continuer indéfiniment. Si on s'en remet entièrement au gars de Baie-Comeau... Êtes-vous au courant de son expérience comme négociateur avec les syndicats? Il cédait sur tous les points systématiquement.

Je ne devrais pas dire cela, je retire cette remarque, elle est partisane. J'ai déjà dit quelque chose de méchant au sujet de M. Chrétien et également au sujet de M. Rae, alors je crois que tout le monde est bien servi et ça reflète l'opinion actuelle des Canadiens.

M. Nystrom: Je ne défends pas le gars de Baie-Comeau mais si vous avez une assemblée constituante élue, qu'est-ce qui va empêcher le gars de Baie-Comeau de mobiliser son parti, faussant ainsi les résultats? Et bien sûr, nous ferions la même chose, et le parti libéral aussi. Après tout cela, les propositions doivent être soumises à l'approbation de toutes les provinces et du Parlement fédéral; autrement, elles seront rejetées car la formule de modification actuelle exige le consentement unanime.

M. Lowry: D'abord, monsieur Nystrom, si nous avons une assemblée constituante élue en bonne et due forme par tous les citoyens canadiens et s'il arrive qu'un parti domine, on ne pourra rien y faire. C'est la décision du peuple, c'est son droit. Ils ont le droit de voter pour le libre-échange et d'élire le gouvernement de M. Mulroney. Vous vous y êtes peut-être opposé, comme moi, mais c'est son droit. C'est le droit du peuple et le peuple a le droit de faire des erreurs. Ils peuvent aussi bien se tromper dans votre circonscription, vous savez. Nous sommes tous faillibles.

M. Nystrom: Dans une démocratie, nous avons le droit de nous tromper.

M. Lowry: Effectivement, observons les principes de la démocratie. Pourquoi s'entêter à s'écarter de la démocratie? Voilà presque 200 ans, les Américains ont dit qu'on ne pouvait pas se permettre la démocratie, parce que c'était beaucoup trop radical. Est-ce encore trop radical pour le Canada d'avoir une Constitution qui a été élaborée démocratiquement?

Mr. Nystrom: So at the end of the process we still have to go back to the old amending formula.

Mr. Lowry: No, you go to a referendum and give the finger to anyone who objects.

Mr. Nystrom: How do you do that legally?

Mr. Lowry: You have a referendum that says: do you like it or do you not?

**Mr. Nystrom:** What would the majority in the referendum be, just a straight majority?

Mr. Lowry: A straight majority.

Mr. Nystrom: So even though you might have a package that would, say, violate Quebec's rights in terms of civil law, that might violate aboriginal rights in terms of their treaties, that might violate something in terms of the Newfoundland fishery, you would say to hell with that and a straight majority would dominate?

Mr. Lowry: Do you honestly believe anyone would put together a constitution like that? Come on! Would you abuse people's rights in a constitution?

Mr. Nystrom: Coming from Saskatchewan, I have seen many cases where Saskatchewan, being a minority with a social democratic government, was abused by the majority. I remember a taxation case in 1978, called the CIGOL case, where the Supreme Court overturned Saskatchewan legislation. You often have what I call the tyrany of the majority.

I do not underestimate the ability of the majority to trample on minority rights in this country or any other country around the world. That is more than a possibility. Look at what has happened to aboriginal people in this country ever since the beginning of time. Their rights have been abused time and time again. We also live in a federal state, and with respect, I do not think a straight majority with Ontario having 38% of the population—you are from Ontario—should dominate. I just do not think that is truly democratic in a federal state. I would not want to trust a simple national majority in terms of minority rights in this country.

Mr. Lowry: You do not trust the people.

Mr. Nystrom: I trust the people; I do not trust an overall majority in a federal state in terms of protecting minority rights. No, I do not. I said categorically that I come from Saskatchewan with 1 million people and I do not trust a referendum system. In fact, I would fight very hard against a referendum system where the final decision would be a simple national majority. I would want in there regional majorities. I would want in there the right of aboriginal people to say no if something were to override their treaty rights. I would want the aboriginal people to have the right to say no if we tried to impose a system of self–government on them that they disagreed with. I very much do not see that as compatible with defending minority rights.

Mr. Lowry: But then you come to the ultimate minority. Are you going to say no because it did not ask you?

This is where we get into the tyrany of the minority. You are assuming, and I think it is so wrong to assume we would abuse minorities. Yes, it has happened in Saskatchewan, it has happened in Quebec, and it has happened in Alberta. It

[Translation]

M. Nystrom: Mais à la fin du processus, il faudra se servir de l'ancienne formule de modification.

M. Lowry: Non, la question est soumise à un référendum, et à ceux qui ne sont pas contents, on fait un bras d'honneur.

M. Nystrom: Comment cela se fait-il légalement?

M. Lowry: La question référendaire est formulée ainsi: · Êtes-vous d'accord ou n'êtes-vous pas d'accord?

M. Nystrom: Suffirait-il d'avoir une majorité simple?

M. Lowry: Oui.

M. Nystrom: Alors même si la modification prévoyait des mesures enfreignant les droits du Québec pour ce qui est du droit civil, les droits autochtones consacrés dans les traités ou bien des droits accordés au secteur des pêches de Terre-Neuve, on s'en ficherait, il suffirait d'avoir une majorité simple.

M. Lowry: Croyez-vous vraiment qu'on nous proposerait une Constitution pareille? Voyons, porteriez-vous atteinte aux droits de la population dans une constitution?

M. Nystrom: Étant originaire de la Saskatchewan, j'ai vu de nombreuses causes où cette province a été brimée par la majorité, parce qu'elle était minoritaire avec son gouvernement social démocrate. Je me rappelle une cause fiscale en 1978, qu'on appelle l'affaire CIGOL, où la Cour suprême a renversé la loi de la Saskatchewan. On constate souvent la tyrannie de la majorité.

Je ne sous-estime pas le fait que la majorité peut bafouer les droits de la minorité, que ce soit au Canada ou ailleurs. C'est une possibilité très réelle. Regardons ce qui est arrivé aux autochtones depuis le début de la colonisation. Leurs droits ont été bafoués sans cesse. Nous avons un État fédéral, et quand on pense que l'Ontario représente 38 p. 100 de la population—et vous êtes de l'Ontario—je ne crois pas qu'une simple majorité devrait suffire. Cela ne m'apparaît pas démocratique dans un contexte fédéral. Je ne voudrais pas compter sur une simple majorité nationale quand il s'agit de protéger les droits des minorités.

M. Lowry: Vous ne faites pas confiance au peuple.

M. Nystrom: Au contraire; mais dans un contexte fédéral, je ne fais pas confiance à la majorité pour protéger les droits de la minorité. Je viens de la Saskatchewan, qui a une population de un million d'habitants, et je ne fais pas confiance à un référendum. Je lutterais très fort contre le recours à un référendum, où il suffirait d'avoir une majorité nationale simple. J'estime qu'il faudrait des majorités régionales. Il faudrait aussi protéger les droits des peuples autochtones, notamment les droits consacrés par les traités. Les peuples autochtones devraient pouvoir refuser, si nous cherchions à leur imposer un système d'autonomie politique dont ils ne voudraient pas. Procéder de cette façon ne serait pas compatible avec la protection des droits des minorités.

M. Lowry: Mais la question sera soumise à chaque citoyen. Refuseriez-vous de participer parce qu'on ne vous a pas demandé votre avis personnel?

C'est à ce moment-là qu'on peut parler de la tyrannie de la minorité. Vous partez du principe, erroné me semble-t-il, que nous allons maltraiter les minorités. Effectivement le cas s'est produit en Saskatchewan, au Québec et en Alberta. Il y

has happened federally too. We abused the Japanese in the Second World War because we were frightened and did not know. We were careless and stupid. But we make mistakes. We then correct them, hopefully, as time moves on. We make mistakes, but let us make mistakes, at least. To refuse us the right even to make the mistake is a tyranny of the minority, too.

• 1225

Mr. Nystrom: I suppose my last question is, how would you have this scheme accepted? I ask this because I can assure you that no government of Saskatchewan, no matter of what political party, would ever agree to have a simple national majority in a referendum decide the constitutional future of the country or the province of Saskatchewan. I could not see any government in Newfoundland or in the province of Quebec agreeing to that kind of scheme. So how would you sell that kind of idea across the country, because the amending formula is one that requires unanimous consent to change? You are saying we must change it. I can guarantee you, it would not change.

Mr. Lowry: Then maybe we have to start with a referendum and give the people that choice. But we have to get this thing to the people. You are throwing up roadblocks that really surprise me. But I am glad you are, because those are the things we have to understand, those roadblocks.

Mr. Nystrom: Coming from the Prairies, and I do not know whether you have travelled much in western Canada, there is a tremendous feeling of alienation and mistrust of the population—

**Mr.** Lowry: There are more separatists per square foot in British Columbia than there are in *la belle province*.

Mr. Nystrom: I am not a separatist but I am saying that there is a real world out there, that there is a real fear in western Canada of a tremendous domination because of the bulk of population in central Canada. The same thing is true in Atlantic Canada. It is a reality.

Mr. Lowry: Mr. Nystrom, I know this country from coast to coast. I am not as fluent in French as I would like to be but I know this country very, very well. I love this country and one of the points I think is critically important, that people in Quebec are not realizing, is the conflict they are getting themselves into. Is Quebec a province dealing with the administrative function of a province, or is it a nation dealing with a language and cultural question? If it deals with language and culture, then it must be responsible for that language and that culture across our country.

For Quebec to say we are only responsible within our own boundaries and we can put a wall up... Never. Never. That is belying what this country is and what this country has the potential to be. Quebec belongs to me too, as do the Rockies and Vancouver Island and even Newfoundland.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): We now must adjourn. I wish to thank you, Mr. Lowry, for your very interesting presentation.

# [Traduction]

a eu aussi des exemples fédéraux. Nous avons maltraité les Japonais pendant la Deuxième Guerre mondiale à cause de la peur et de l'ignorance. Nous n'avons pas fait attention, nous étions stupides. On se trompe mais, avec le temps, on corrige ses erreurs. Qu'on garde au moins la possibilité de faire des erreurs, autrement ce serait la tyrannie de la minorité aussi.

M. Nystrom: Comment vous y prendriez-vous pour faire accepter cette proposition? Je vous pose la question parce que je peux vous assurer qu'aucun gouvernement de la Saskatchewan, quelle que soit sa tendance politique, n'acceptera qu'une majorité nationale simple dans un référendum permettre de décider de l'avenir constitutionnel du pays et de la province. Je ne vois pas comment le gouvernement de Terre-Neuve ou du Québec pourrait accepter une telle façon de procéder. Comment donc allez-vous faire accepter cette idée par tous les intervenants, car la formule de modification actuelle exige le consentement unanime? Vous dites qu'il faudrait la changer. Je peux vous garantir qu'elle ne va pas changer.

M. Lowry: Peut-être faudrait-il commencer par un référendum et permettre au peuple de choisir. Il faut que la population puisse se prononcer. Vous soulevez des objections qui m'étonnent. Mais je ne m'en plains pas parce que ce sont des choses, des objections que nous devons comprendre.

M. Nystrom: Je viens des Prairies et je ne sais pas si vous avez beaucoup voyagé dans l'ouest du Canada, mais il y a là-bas un sentiment très répandu d'aliénation et de méfiance. . .

M. Lowry: Il y a davantage de séparatistes par pied carré en Colombie-Britannique que dans la belle province.

M. Nystrom: Je ne suis pas séparatiste, mais il faut tenir compte de la réalité, et dans l'ouest du Canada on craint beaucoup la domination du centre, où se trouve la plus grande partie de la population. Le même sentiment existe dans les provinces Atlantiques.

M. Lowry: Monsieur Nystrom, je connais ce pays de fond en comble. Je ne parle pas aussi bien français que je le voudrais, mais je connais ce pays très, très bien. J'aime le Canada, et il y a une chose que les gens du Québec ne semblent pas comprendre, c'est le conflit dans lequel ils von se trouver. Le Québec est-il une province ayant les fonctions administratives d'une province ou bien une nation qui s'occupe de la question de la langue et de la culture? Dans le dernier cas, il doit être responsable de cette langue et de cette culture dans tout le pays.

Si le Québec décide de se cantonner dans ses propres limites sans se soucier du reste... Cela me paraît inconcevable. C'est nier la réalité du pays et son potentiel. Le Québec m'appartient aussi, tout comme les Rocheuses et l'île de Vancouver et même Terre-Neuve.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nous devons maintenant lever la séance. Je voudrais vous remercier, monsieur Lowry, de votre exposé très intéressant.

We will now stand adjourned until  $1.30\ p.m.$ , if we follow our schedule religiously. Thank you.

Mr. Lowry: Thank you.

#### AFTERNOON SITTING

• 1338

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I call this afternoon's session to order.

I welcome the first witnesses who are appearing as individuals, Colin Campbell and William Christian.

Gentlemen, you are most welcome. We invite you to make some introductory comments.

M. William Christian (présentation individuelle): Monsieur le président, honorables membres du Comité, nous vous remercions pour votre invitation à venir vous aider dans vos délibérations. Nous sommes vraiment en présence d'une grande crise politique au Canada.

Je suis professeur en sciences politiques à l'Université de Guelph depuis 1978. De 1970 à 1978, j'ai enseigné avec le Dr Campbell à Mount Allison, au Nouveau-Brunswick.

• 1340

Le D<sup>r</sup> Campbell, qui va lire notre mémoire, est membre du bareau ontarien. Ensemble, nous avons publié *Political Parties and Ideologies in Canada*, dont c'est déjà la troisième édition.

Mr. Colin Campbell (Individual Presentation): Our intention this afternoon is to address the process by which changes may be made to the Canadian Constitution in response to the present constitutional crisis. In another presentation, to the Select Committee of the Ontario Legislature on the Position of Ontario in the Confederation, we have addressed the substantive nature of those changes. In our view, the amending formula in a reformed constitution is not in itself likely to be a serious substantive matter, and the existing amending formula, with perhaps some technical amendments—for example, to shorten the ratification period or deal with the problems posed by the revocation by a legislature of a previous approval—will likely be adequate.

There are two critical problems to be addressed in designing a process for amending the Constitution in the present crisis. In the first place, there is a massive lack of public confidence in the 1982 process of amendment by intergovernmental negotiation at the executive level, followed by legislative ratification. We think a general loss of public confidence of existing governments, whether federal or provincial, and their advisers will adequately reflect the views of large segments of Canadian society. Second, there is a widespread suspicion in parts of English-speaking Canada that the process of constitutional change in the past has been distorted by the need to respond to the demands of Quebec

[Translation]

La séance est levée jusqu'à 13h30, heure à laquelle nous reprendrons nos travaux. Je vous remercie.

M. Lowry: Merci.

### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le coprésident (M. Edwards): La séance est ouverte.

Les premiers témoins de cet après-midi comparaissent à titre personnel. Ce sont MM. Colin Campbell et William Christian. Je leur souhaite la bienvenue.

Messieurs, je vous invite à faire votre déclaration liminaire.

Professor William Christian (Individual Presentation): Mr. Chairman, honourable members of the committee, we are grateful for the opportunity to come and help you in your proceedings. We are confronting a major political crisis in Canada at the present time.

I have been a political science professor at Guelph University since 1978. From 1970 to 1978, I taught with Dr. Campbell at Mount Allison, in New Brunswick.

Dr. Campbell, who is a member of the Ontario Bar, will present our brief. We have published, in collaboration, with the *Political Parties and Ideologies in Canada*, which is already in its third edition.

M. Colin Campbell (présentation individuelle): Notre intention cet après-midi est de discuter du processus qui doit permettre d'apporter des modifications à la Constitution canadienne en réponse à la crise constitutionnelle actuelle. Nous avons déjà eu l'occasion, devant le Comité spécial de l'assemblée législative de l'Ontario sur la position de l'Ontario à l'intérieur de la Confédération, d'examiner le fondement de ces modifications. À notre avis, la formule de modification à inclure dans une nouvelle constitution ne risque pas d'être un obstacle important; la formule de modification actuelle, avec peut-être quelques changements techniques—par exemple, il suffirait d'écourter la période de ratification ou de régler le problème de la révocation possible d'une approbation antérieure par une assemblée législative—se révélera sans doute adéquate.

Le processus de modification de la Constitution dans la situation critique actuelle pose vraiment deux problèmes sérieux. D'abord, la population ne croit absolument plus au processus de modification de 1982, qui prévoit des négociations entre gouvernements au niveau exécutif, puis une ratification par les corps législatifs. Nous croyons pouvoir affirmer que des parties importantes de la société canadienne éprouvent de la méfiance à l'endroit des gouvernements existants, le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux, ainsi que de leurs conseillers. Deuxièmement, on semble penser dans certaines parties du Canada anglophone, que le processus de modification constitutionnelle s'est

nationalism for greater devolution of power from the federal government to the Government of Quebec.

The existence of the first problem, loss of public confidence in the 1982 amending process, is amply evidenced by the failure of the Meech Lake accord and, among other things, by the very existence of this committee. The second factor, the role of Quebec, is perhaps less evident and more controversial. Our view is as follows. The Canadian provinces and territories outside Quebec-and for the sake of convenience we refer to this as English Canada, although we recognize that this is sometimes itself a controversial name; we attach no particular significance to it-possess a distinct political, social, economic, and cultural identity quite independent of the equally distinctive community of Quebec. This identity is characterized by shared history, a common commitment to a more ordered and peaceful society in which government has a positive role to promote the common good, and a rich and developing cultural life.

As a corollary to this premise, constitutional change must respect the need and, we believe, the desire of Canadians outside Quebec to maintain a strong central government with a capacity to protect and strengthen this English Canadian identity and pursue a range of common goals and needs. This does not exclude a thorough review of the present division of powers or significant changes in the division of powers, including transfers of existing federal powers to the provinces and transfers of existing provincial powers to the federal government. In our view, the preferences of English Canada in this respect are incompatible with what we perceive to be the dominant desire in Quebec for a greater degree of autonomy for Quebec society, either in a substantially more decentralized Canada or in an effectively sovereign state.

Any constitutional settlement, whether arrived at through the existing process of intergovernmental negotiation or by some alternative, such as a national constituent assembly, if it is to have any chance of acceptance in Quebec, will likely take the form of a proposal for a general decentralization of power and a weakening of the federal government throughout Canada. In particular, provincial governments may well use the demands of Quebec for devolution to rationalize such decentralization and aggrandize their own power. Such a solution will not be acceptable to the majority of Canadians outside Quebec and would likely suffer the same fate as the Meech Lake accord, regardless of the degree of public participation in the process of considering such proposals.

### [Traduction]

attaché dans le passé à répondre uniquement aux demandes du nationalisme québécois en vue du transfert de pouvoirs du gouvernement fédéral au gouvernement du Québec.

Rien n'illustre mieux l'existence du premier problème, le manque de confiance de la population vis-à-vis du processus de modification de 1982, que l'échec de l'Accord du lac Meech; le fait que ce comité même ait dû être constitué en est une autre preuve. Le deuxième facteur, le rôle du Québec, est peut-être moins évident et plus controversé. Voici ce que nous en pensons quant à nous. Les provinces et les territoires canadiens autres que le Québec-pour faciliter la discussion, nous allons parler du Canada anglais, même si nous savons que l'expression est parfois contestée; nous ne lui accordons, pour notre part, aucune signification particulière-ont elles aussi une identité politique, sociale, économique et culturelle distincte, aussi distincte que peut l'être celle du Québec. Cette identité tient à une histoire, un engagement commun vis-à-vis d'une société ordonnée et paisible, à l'intérieur de laquelle le gouvernement joue un rôle positif en vue de promouvoir le bien commun et l'épanouissement d'une vie culturelle riche et abondante.

Il s'ensuit que toute modification constitutionnelle doit tenir compte du besoin et, croyons-nous, du désir, des Canadiens en dehors du Québec de maintenir un gouvernement central fort, capable de protéger et de renforcer cette identité du Canada anglais et de se lancer, en son nom, à la poursuite d'objectifs communs. Cela n'exclut pas pour autant un examen en profondeur de la répartition actuelle des pouvoirs ni un remaniement important de cette répartition, y compris le transfert de pouvoirs fédéraux existants aux provinces ou le transfert de pouvoirs provinciaux existants au gouvernement fédéral. À notre avis, la préférence du Canada anglais à ce chapitre est incompatible avec ce que, d'après nous, le Québec désire le plus, à savoir obtenir une plus grande autonomie pour la société québécoise, dans le cadre soit d'un Canada considérablement plus décentralisé, soit d'un État souverain.

Toute solution constitutionnelle, qu'elle passe par le processus existant de la négociation entre gouvernements ou par un autre mécanisme, comme une assemblée constituante nationale, risque de se présenter, si elle doit avoir quelque chance que ce soit d'être acceptée par le Québec, sous la forme d'une proposition visant de façon générale à décentraliser le siège du pouvoir et à affaiblir le gouvernement fédéral dans l'ensemble du Canada. Les autres gouvernements provinciaux pourraient très bien profiter des demandes du Québec pour rationaliser une telle décentralisation et augmenter leurs propres pouvoirs. Cette solution ne serait pas acceptable pour la majorité des Canadiens en dehors du Québec et risquerait de subir le même sort que l'Accord du lac Meech, quel que soit le degré de participation de la population qui aura été atteint durant le processus.

[Translation]

1345

What is necessary, therefore, is a process that enables Canadians outside of Quebec to articulate clearly their preferences and to address among themselves the way in which Quebec's legitimate demands can be accommodated without reducing the role of the federal government in a way unacceptable to English-speaking Canadians.

This process must be one that not only produces such a result but is seen to produce such a result, because it is only such a process—one that will have a sufficient degree of political legitimacy and acceptance in English Canada—that will have a reasonable chance of acceptance.

In our view, the best method to achieve these aims is a constituent assembly or constitutional convention composed of directly elected delegates from the provinces and territories outside Quebec that will articulate the wishes of Canadians outside Quebec.

The convention would also address the way in which Quebec could continue to participate in the Canadian community consistent with those wishes, and its representatives would enter into appropriate negotiations with representatives of Quebec for that purpose.

The work of the convention will be submitted to popular approval in a referendum. Legally, this could be effected by the adoption of an immediate constitutional amendment providing that any constitutional amendment proposed in the next two years and approved by referendum in each of Quebec, Ontario, the Atlantic region, and the West would immediately become law.

Our view is that the best hope for such accommodation between Quebec and English Canada lies in a form of asymmetrical federalism in which the federal government would exercise an important package of economic powers and some traditional government activities, such as foreign affairs and defence, throughout Canada but would exercise significant powers in the areas of social welfare policy, economic development, and culture only outside Quebec.

We have suggested that a radically reformed Senate could play an important role in making such a system work. Such a solution cannot, in our view, be produced by the existing system of intergovernmental negotiation, which lacks legitimacy, not can it be produced by a national convention or constituent assembly in which Quebec participates, because it requires an articulation of the wishes of Canadians outside Quebec in which delegates from Quebec could not properly participate.

In any event, the Government of Quebec has made clear its opposition to any Quebec participation at such a national assembly or convention, and we doubt that any such body constituted under the auspices of the federal government would have sufficient broad support or legitimacy in Quebec.

Le processu's doit donc permettre aux Canadiens en dehors du Québec de faire connaître clairement leurs préférences et d'examiner entre eux la façon dont les demandes légitimes du Québec pourront être prises en considération sans que le rôle du gouvernement fédéral en soit diminué d'une façon inacceptable pour les Canadiens anglophones.

Le processus doit non seulement en arriver à ce résultat, mais également montrer qu'on en arrive à ce résultat. C'est seulement de cette façon—c'est—à-dire en atteignant un niveau suffisant de légitimité politique et d'acceptation au Canada anglais—qu'il a une chance raisonnable d'aboutir.

À notre avis, la meilleure méthode à employer pour atteindre ce résultat consiste à faire appel à une assemblée constituante ou à une convention constitutionnelle formée de délégués directement élus représentant les provinces et les territoires en dehors du Québec, qui feront connaître les désirs du Canada anglais.

La convention examinerait également la façon dont le Québec pourrait continuer de faire partie de la communauté canadienne, compte tenu des choix du Canada anglais, dont les représentants amorceraient des négociations appropriées avec les représentants du Québec à cette fin.

Le résultat de la convention serait soumis à la population par voie de référendum. Sur le plan juridique, cette idée pourrait prendre forme avec l'adoption d'une modification constitutionnelle immédiate portant que toute modification constitutionnelle proposée dans les deux ans et approuvée par référendum au Québec, en Ontario, dans la région atlantique et dans l'Ouest, aura immédiatement force de loi.

Nous croyons que le meilleur arrangement possible entre le Québec et le Canada anglais est une forme de fédéralisme asymétrique, à l'intérieur duquel le gouvernement fédéral pourra exercer un nombre important de pouvoirs économiques et certains pouvoirs traditionnels, comme les affaires extérieures et la défense, pour l'ensemble du Canada, mais également des responsabilités étendues dans les domaines de la politique sociale, du développement économique et de la culture, en dehors du Québec seulement.

Un Sénat radicalement différent pourrait, selon nous, jouer un rôle important dans un tel système. La solution que nous préconisons ne pourrait pas être issue du processus actuel qui fait appel à la négociation entre gouvernements, parce que ce processus manque de légitimité; elle ne pourrait résulter non plus d'une convention nationale ou d'une assemblée constituante nationale à laquelle le Québec serait appelé à participer, parce qu'elle nécessite que les Canadiens en dehors du Québec, en tant que groupe, puissent indiquer clairement quels sont leurs propres désirs.

De toute façon, le gouvernement du Québec s'est nettement déclaré contre toute participation du Québec à une telle assemblée ou convention nationale, et nous doutons qu'un tel mécanisme créé par le gouvernement fédéral ait une légitimité ou un appui suffisant au Québec.

We have not addressed the detailed structure of such a constituent assembly or convention but would suggest that it should be elected on the basis of existing federal electoral districts but, to be workable, should be smaller than the House of Commons. Each two electoral districts could be joined into a larger unit for the purposes of the election.

Serious consideration should be given to setting aside a number of positions to be filled by elections from the First Nations. It is important that the constitutional assembly be divorced from rigid party division or discipline, and consideration should be given to ways in which party influence could be discouraged. These might include restrictions on campaign expenditures by political parties and excluding party affiliation from ballots.

Federal and provincial ministers could be eligible to seek election but should first be required to resign their office. The secretariat for the convention should be formed drawn from the federal and provincial bureaucracies and the academic and private sectors.

I should note also that we have considered and rejected the proposal that regional constitutional conventions or assemblies should be elected in the first instance. While it has considerable merit in our view, it begs the question of forming a common proposal and merely postpones the need for a body that would represent all of Canada outside of Quebec. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Dr. Campbell and Professor Christian, we appreciate what you have given us here today. I am sure it will provoke a number of questions.

We will start with Ms Hunter.

Ms Hunter: You have given us a very dense brief, and I am not sure I understood one of the major thrusts.

Were you saying that this constituent assembly should not include Quebec?

• 1350

Prof. Christian: Yes. Our concern was to find a forum for English-speaking Canada to enunciate a position with which Quebec could come to terms. We have two concerns about the present situation. The first is that the Prime Minister and the Leader of the Opposition are both Québécois, and understandably they have a legitimate sympathy and interest in the concerns of their native province. They also represent and are articulating a federal position that is meant to reconcile Quebec and the rest of Canada.

The constitutional convention we were proposing would articulate a position for English Canada, one from which the federal government and the Quebec government could negotiate.

Ms Hunter: So it is a provocative proposal then, as provocative as I first thought it was. It seems that you have given up on us getting it together. You may not characterize it that way, but that is the way I see it—that there has to be a separate body for the rest of Canada to deal with the Province of Quebec.

[Traduction]

Nous n'avons pas proposé de structure détaillée pour une telle assemblée constituante ou une telle convention, mais nous pensons qu'elle devrait être élue à partir des districts électoraux fédéraux existants et avoir une taille plus restreinte que celle de la Chambre des communes pour être efficace. Chaque district électoral devrait fusionner avec un autre aux fins de l'élection.

Il faudrait envisager sérieusement de réserver un certain nombre de places aux élus des Premières nations. Il faudrait également éviter que l'assemblée constitutionnelle soit soumise aux partis ou à une discipline rigide de parti; des mesures devraient peut-être être prises pour réduire l'influence des partis. On pourrait restreindre les dépenses électorales des partis politiques et interdire d'indiquer l'appartenance à un parti sur les bulletins de vote.

Les ministres fédéraux et provinciaux pourraient se porter candidats à cette élection, mais ils devraient d'abord démissionner de leurs postes. Le secrétariat de la convention serait formé de représentants des administrations fédérale et provinciales ainsi que des universités et du secteur privé.

Nous avons également examiné l'idée de conventions ou d'assemblées constitutionnelles régionales élues dans un premier temps, mais nous l'avons finalement rejetée. Elle offrait de grandes possibilités, mais il y avait la question de savoir qu'elle devait être la proposition commune. En outre, elle ne faisait que retarder la création d'un mécanisme permettant à tout le Canada en dehors du Québec de s'exprimer. Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Campbell, monsieur Christian, nous vous remercions de votre contribution. Elle suscitera sans doute un grand nombre de questions.

M<sup>me</sup> Hunter aura la parole pour commencer.

Mme Hunter: Vous nous avez livré une matière très dense. Je ne sais pas si j'ai bien compris une de vos idées maîtresses.

Selon vous, cette assemblée constituante ne devrait pas inclure le Québec?

M. Christian: Oui. Nous songions à un forum qui permette au Canada anglophone d'arrêter une position avec laquelle le Québec puisse être d'accord. Nous considérons qu'il y a actuellement deux problèmes majeurs. D'abord, le premier ministre et le chef de l'opposition sont tous deux québécois et il est naturel qu'ils s'intéressent particulièrement aux préoccupations de leur province natale. Ils doivent également adopter sur le plan fédéral une position qui est censée rapprocher le Québec et le reste du Canada.

La convention constitutionnelle que nous envisageons permettrait au Canada anglais de faire connaître sa position, et c'est à partir de cette position que le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec pourraient négocier.

Mme Hunter: Votre proposition n'est donc pas provocante, du moins pas aussi provocante que je l'avais cru au départ. Il semble cependant que vous ayez abandonné tout espoir en ce qui nous concerne. Vous ne l'indiquez peut-être pas expressément, mais c'est ce que je déduis de vos propos—il doit y avoir un mécanisme distinct qui représente le reste du Canada pour traiter avec la province de Québec.

Prof. Christian: I do not think we have given up at all. Our concern is that the process as it has operated or as it might operate with Quebec participation in an assembly like this one would likely cause even more negative reaction in English Canada than the Meech Lake proposal did, and would be even more damaging to the national fabric than was rejection of the Meech Lake accord.

In a more positive way, we are trying to address the situation in which Quebec has been making serious efforts to articulate its position. A great deal of effort and time has been spent on that. At the very least, we owe Quebec the same effort and consideration in setting out the views of people outside Quebec.

In all fairness, people in Quebec cannot be expected to make the serious decisions that have to be made without having a clear idea of what English Canadians feel about this. This is a real need and is one of the things this proposal is attempting to address.

Ms Hunter: Let me play the devil's advocate for a moment. I am from British Columbia. I think the initial response to such a proposal would be that you are giving special treatment to Quebec and you are setting up a mechanism whereby the differences between Quebec and the rest of Canada become even more apparent. The perception is that we parliamentarians were supposed to be recommending a way of bringing us together.

**Prof. Christian:** We have to start by recognizing that there are very real differences. Ignoring those differences or trying to paper them over will not get us anywhere. In the long run, and even in the short run, I think that would be counterproductive.

I referred to the more substantive presentation we made to the Ontario committee. In our view, the best chance for a broadly acceptable workable solution is one where Quebec has a different status, one where the federal government exercises less power inside Quebec than it does outside the province. You quite rightly point out that this is a proposition many English Canadians instinctively reject and react against.

• 1355

I think if that proposal were articulated by a body which was clearly seen to be representative of English Canada, and was seen to be a fair process in which Quebec, although being placed in a different position, was not getting any special advantages which a lot of the suspicion that tends to surround... There is a lot of misinformation about what Quebec gets out of Confederation now, a lot of misunderstanding. I think this process would dispel a lot of that misunderstanding.

To sum it up, a policy of honesty is the best policy in the long run.

Ms Hunter: So you see it as a mechanism whereby the voice of the rest of Canada could be articulated as coherently as that which is coming from Quebec, but do you not see the concern about separate structures having a life of their own, and this would encourage the break-up of Canada?

[Translation]

M. Christian: Loin de là. Ce que nous disons, c'est qu'à la lumière de ce qui s'est passé jusqu'ici, on peut dire que le processus, s'il faisait appel à la participation du Québec à une telle assemblée, risquerait de susciter une réaction encore plus négative au Canada anglais que ne l'a fait la proposition du lac Meech, et de porter encore plus atteinte à l'unité nationale.

Nous voulons être positifs; nous constatons que le Québec a fait des efforts sérieux en vue d'établir sa position à lui. Il y a consacré beaucoup de temps et d'efforts. Nous lui devons à tout le moins d'agir de la même façon, c'est-à-dire de définir la position du Canada en dehors du Québec.

En toute justice, la population du Québec ne peut pas prendre les graves décisions qui s'imposent sans connaître l'opinion des Canadiens anglais en la matière. Il y a donc un besoin à ce niveau, et c'est à ce besoin que nous essayons de répondre avec notre proposition.

Mme Hunter: Permettez-moi de me faire l'avocate du diable pendant un moment. Je suis de la Colombie-Britannique. Ma réaction initiale pourrait être de dire que vous accordez un traitement spécial au Québec, que vous voulez établir un mécanisme qui accentue encore les différences entre le Québec et le reste du Canada. Je pensais qu'en tant que parlementaires, ici, nous étions censés recommander des moyens de nous rapprocher.

M. Christian: Nous devons commencer par admettre que les différences entre nous sont réelles. Ignorer ces différences ou essayer de les masquer ne nous mènera à rien. À longue échéance, et même à brève échéance, nous n'aurons que des résultats négatifs.

J'ai mentionné le mémoire plus complet que nous avons présenté au comité ontarien. À notre avis, la meilleure chance que nous avons d'en arriver à une solution efficace et largement acceptée est d'accorder au Québec un statut différent, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral exerce moins de pouvoirs à l'intérieur du Québec qu'à l'extérieur. Vous faites remarquer à juste titre que cette proposition est rejetée instinctivement par bien des Canadiens anglais.

Cependant, si elle était énoncée par un organe considéré comme représentant clairement le Canada anglais, et si elle était jugée juste et établissait que le Québec, même s'il était placé dans une situation différente, n'obtenait pas davantages spéciaux, une notion qui suscite beaucoup de méfiance... Beaucoup de notions fausses ont cours actuellement au sujet de ce que le Québec retire de la Confédération. Un tel processus permettrait de dissiper un grand nombre de malentendus.

Somme toute, c'est l'honnêteté qui est la seule politique valable à longue échéance.

Mme Hunter: Pour vous, donc, il s'agirait d'un mécanisme qui permettrait au reste du Canada de faire connaître sa position de façon aussi cohérente que le fait le Québec; il n'y aurait pas de problème avec le fait qu'il y aurait des structures distinctes, existant chacune de leur côté, et que ces structures pourraient mener à la partition du Canada?

**Mr.** Campbell: I think it only reflects the reality. Our position is that in the long run this offers the best hope for keeping Canada together.

Ms Hunter: So the goal is to keep Canada together.

**Mr.** Campbell: Absolutely. The goal is to produce a solution that accommodates the legitimate demands and wishes of both groups. Maybe we are overly optimistic, but we think that can be done

**Prof. Christian:** I might add that in our brief to the Ontario committee, of which we sent a copy to your committee, we play around with the idea of a model based on triple-federalism, with a continued common House of Commons, with a Senate that excludes Quebec, and with power radically divided in different ways that we think might meet some of Quebec's concerns.

The problem we are trying to address is that for many years we in English Canada used to ask the question from the 1960s: Who speaks for Quebec? What does Quebec really want?

Ms Hunter: Yes.

**Prof. Christian:** Now the Québécois have become increasingly able to give not only articulate but increasingly well-thought-out committee reports of various stamps, with some more or less official stating of what Quebec wants.

For English Canada we have this committee and seven or eight other provincial committees all making recommendations.

We have the federal government, which does not want to negotiate or does not want to claim to be negotiating on behalf of the rest of Canada. It wants to claim, and rightly so, to represent the whole of the country.

Quebec is faced with the situation now that it does not know and has no clear idea at all of what the rest of English Canada wants in terms of association with it.

Part of the reason why we put forward this suggestion is not only would it help English Canada become more clear about what it wants in terms of its continued association with Quebec but it would also help Quebec know what it might expect out of future negotiations with the rest of Canada.

Ms Hunter: It is a provocative proposal and I think quite fraught with dangers, but that may be my political naivety that is speaking.

I would like to go to the nuts and bolts of the actual assembly. You say that it is directly elected, possibly on the basis of electoral districts. Obviously it would not be the same size as the House of Commons, because it would be excluding Quebec. Is the election to it to be based on proportional representation, or is it first past the post?

Mr. Campbell: We did not directly address that. I think if we had then we probably would have said first past the post, partly because if it is not going to be a party-based election then there would be some difficulties in the proportional representation system.

[Traduction]

M. Campbell: Je pense qu'elles refléteraient simplement la réalité. À notre avis, c'est l'option qui à longue échéance a la meilleure chance de sauvegarder l'unité unie canadienne.

Mme Hunter: L'objectif est de sauvegarder l'unité canadienne, selon vous.

M. Campbell: Tout à fait. L'objectif est d'en arriver à une solution qui tienne compte des demandes et des désirs légitimes des deux groupes. Nous sommes peut-être trop optimistes, mais nous pensons qu'il est réalisable.

M. Christian: J'ajoute que dans notre mémoire au comité ontarien, dont votre comité a reçu un exemplaire, nous avançons l'idée, pour fins de discussion, d'un fédéralisme à trois paliers, comprenant une Chambre des communes pour les deux groupes, comme c'est le cas actuellement, un Sénat qui exclut le Québec et une répartition radicalement différentes des pouvoirs de façon à répondre en partie aux préoccupations du Québec.

Nous essayons de résoudre le problème qui tient au fait que pendant longtemps nous, le Canada anglais, avons posé la fameuse question des années 1960: «Qui parle au nom du Québec? Que veut finalement le Québec?»

Mme Hunter: Je comprends.

M. Christian: Maintenant les Québécois disent de plus en plus ce qu'ils veulent au moyen de rapports non seulement précis mais également détaillés, émanant de comités de diverses tendances et de statut plus ou moins officiel.

Du côté du Canada anglais, ce comité et sept ou huit comités provinciaux font tous des recommandations.

Le gouvernement fédéral, pour sa part, ne veut pas négocier ou ne veut pas avoir l'air de négocier au nom du reste du Canada. À juste titre, il estime représenter l'ensemble du pays.

En attendant, le Québec n'a pas d'idée claire de la forme d'association que le reste du Canada anglais veut avoir avec lui.

Notre suggestion aurait le mérite de non seulement aider le Canada anglais à préciser sa pensée sur les conditions d'une association continue avec le Québec, mais également de permettre au Québec de se faire une meilleure idée de ce que pourraient être les négociations futures avec le reste du Canada.

Mme Hunter: C'est une proposition provocante et sans doute semée d'embuches, mais c'est peut-être ma naïveté politique qui me fait parler ainsi.

J'aimerais maintenant parler de l'organisation elle-même d'une telle assemblée. Vous dites qu'elle serait directement élue, peut-être à partir des districts électoraux existants. Elle ne serait pas de la même taille que la Chambre des communes, parce qu'elle excluerait le Québec. L'élection se ferait-elle à la représentation proportionnelle ou est-ce que ce serait celui qui obtiendrait le plus de voix qui serait déclaré l'unique vainqueur?

M. Campbell: Nous n'avons pas abordé cette question directement. Si nous l'avions fait, nous aurions choisi la deuxième option, en partie parce qu'il risquerait d'y avoir des problèmes avec la représentation proportionnelle du fait que l'élection n'aurait pas pour but d'élire des membres de partis.

• 1400

Mme Hunter: Oui, bien sûr.

You said the First Nations, but you did not give a number. You must have put your mind to some number.

Mr. Campbell: Yes. The number of House of Commons seats outside Quebec is about 220. We thought that was perhaps too large a body to be workable and a body half that size would be better to aim at; hence the suggestion that the federal constituencies be paired in twos for the purpose of the election.

Seats for the First Nations is partly a function of the population, and it has to respect regional distribution. Perhaps in each region two or three seats would be set aside for First Nations people either to elect directly, if they chose, or they could choose to vote in the ordinary constituencies.

Ms Hunter: The election of these delegates to this assembly would be an extraordinary election for this particular purpose, and then it would stop?

Mr. Campbell: Yes.

Ms Hunter: There would be no party affiliation. That would be most desirable.

How would it be funded?

**Prof. Christian:** Funding is obviously a problem if it is not funded through the political parties. I presume there would be election support, in the same way as there is for current elections, through the political parties.

The amount of money involved in something like this is not large. I do not think there would be any objection to the political parties making contributions to candidates. I assume tax receipts would be given, and some federal subvention would be given to reasonably successful candidates, perhaps candidates exceeding 5% of the vote. Beyond that, I believe people who run should be able to collect money. Part of getting votes is getting support, and part of getting support is collecting money. If you cannot collect money, then you should probably not be running.

M. Blackburn (Jonquière): Merci, monsieur le président.

Je voudrais relever ce que vous dites à la page 3 de votre mémoire. Vous espérez que la sécession du Québec pourrait être évitée au moyen d'un fédéralisme renouvelé et vous dites que si cela se fait, cela se fera probablement de façon asymétrique. Vous mentionnez également que si la réforme s'avérait impossible, «l'Ontario ne doit pas accepter d'être vidée de sa substance ou paralysée par le gouvernement fédéral sous prétexte que c'est le prix à payer pour sauvegarder une façade d'unité». J'aimerais que vous m'expliquiez davantage ce que vous voulez dire dans ce passage-là.

Mr. Campbell: The submission you were referring to is the submission we made to the Ontario committee, and it specifically refers to Ontario. I think the remarks there could be read as applicable to other parts of Canada outside Quebec.

[Translation]

Vous avez parlé des Premières nations, mais vous n'avez donné aucun chiffre. Vous avez sans doute un chiffre en tête.

M. Campbell: Oui. Le nombre de sièges à la Chambre des communes pour les provinces autres que le Québec est d'environ 220. Il serait peut-être trop difficile de travailler avec un si grand nombre de personnes et nous pensons qu'il serait préférable d'en avoir à peu près la moitié, d'où la suggestion de fusionner deux circonscriptions fédérales pour l'élection.

Le nombre de sièges pour les Premières nations dépend en partie du pourcentage de la population qu'elles représentent et doit respecter la distribution régionale. Il serait peut-être possible de réserver deux ou trois sièges dans chaque région pour les Premières nations, qui éliront leurs représentants directement ou bien choisiront de voter dans les circonscriptions habituelles.

Mme Hunter: Donc, il y aurait une élection extraordinaire pour nommer les délégués à cette assemblée et il n'y aurait rien de plus?

M. Campbell: Oui, c'est ça.

Mme Hunter: Les délégués ne seraient pas affiliés à un parti quelconque. Ce serait merveilleux.

Qu'en est-il du financement?

M. Christian: Évidemment, le financement constitue un problème si les partis politiques ne versent rien. Je suppose que les partis politiques financeraient ce genre d'élection, comme ils le font actuellement pour les élections ordinaires.

Il ne s'agit pas de sommes importantes. Je ne pense pas que les partis politiques refuseraient d'aider financièrement des candidats. Je présume qu'on donnerait des reçus aux fins de l'impôt et que le fédéral verserait une certaine somme aux candidats prometteurs, disons ceux ayant plus de 5 p. 100 des voix. En outre, je pense que les candidats pourraient recueillir des fonds. Après tout, pour se faire élire, il faut de l'appui, et recueillir des fonds fait partie des tâches d'un candidat. Une personne incapable de recueillir des fonds ne devrait probablement pas poser sa candidature.

Mr. Blackburn (Jonquière): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to go back over something you say on page 3 of your brief. You hope Quebec's separation can be avoided with a renewed federalism and if that option were taken, it would probably be done in an asymmetrical fashion. You also say that if a reform were impossible, Ontario must not accept to be disempowered or paralyzed by the federal government under the pretext that that is the price to pay to keep a united image. Could you explain more clearly what you mean by that.

M. Campbell: Le document dont vous parlez est l'exposé fait devant le comité ontarien, et il traite de la question de l'Ontario. Je pense qu'on pourrait dire la même chose pour les autres parties du Canada en dehors du Québec.

Our reference was to the possibility that in order to accommodate the demands of Quebec for greater devolution of power from the federal government to the Government of Quebec, an attempt would be made to reach an agreement by agreeing to a substantial devolution of power from the federal government to all the provincial governments, which would result in a greatly weakened central government.

• 1405

What we were saying there was if it came to a choice between a federal government that was very substantially weakened and not being able to accommodate the wishes of Quebec for devolution, we did not think most Canadians outside English Canada would accept that solution.

What we attempted to do in the rest of the paper was to develop an approach that would reconcile those two approaches, and that is why the reference to asymmetrical federalism. We tried to develop an approach that would allow a greater devolution of power in certain areas to the Government of Quebec, while at the same time maintaining a relatively strong central government with respect to the rest of Canada.

M. Blackburn: Dans le cas où cela ne fonctionne pas et que le Québec décide de faire sécession, est-ce que votre paragraphe laisse entendre que même l'Ontario devrait envisager, elle aussi, d'être autonome ou d'être souveraine?

Mr. Campbell: No.

M. Blackburn: D'accord. D'autre part, à la page 8, vous dites en gros que le premier ministre et les représentants actuels des partis étant francophones, et on pense à MM. Chrétien et Mulroney, ne sont pas en mesure de défendre les intérêts des Canadiens de langue anglaise. Est-ce bien votre pensée?

**Prof. Christian:** They could represent English Canada properly in the sense that both men understand the needs and interests of English Canada. Their position in the federal government requires them to continue to represent and to speak on behalf of all Canadians from coast to coast.

In the current situation, this puts them in an awkward position. From some points of view, they are Quebeckers. Mr. Mulroney of course is heavily reliant on the Quebec vote for his parliamentary majority, so he has to concern himself with what is going on in Quebec. He has to deal with English and French Canada from a point of view of distance and impartiality in this sense.

The concern we raised, both in the brief to the Ontario committee and in this one, was that there is nobody right now who is in a constitutional position to articulate the demands of English Canada per se.

It appears as if the Quebec government is trying to force the federal government into the position it insists upon: it will negotiate only with the federal government. It will not negotiate with the provinces and so forth and is trying to turn the federal government into the spokesman for English Canada.

We do not think that is a desirable development. We think the federal government should continue to speak on behalf of all Canadians, but if it is speaking on behalf of all Canadians in trying to reconcile and persuade and cajole and

[Traduction]

Ce que nous voulions dire, c'est que pour répondre aux exigences du Québec, qui veut que le gouvernement fédéral lui transfère d'autres pouvoirs, on tenterait de conclure un accord en vue de transfèrer une partie importante des pouvoirs du fédéral à tous les gouvernements provinciaux, ce qui donnerait un gouvernement central très affaibli.

Nous disions que s'il fallait choisir entre avoir un gouvernement fédéral très affaibli et ne pas être en mesure de répondre aux exigences du Québec en matière de transfert de pouvoirs, nous ne pensons pas que la plupart des Canadiens à l'extérieur du Canada anglais accepteraient cette solution.

Dans notre mémoire, nous présentons une approche permettant de concilier ces deux points de vue, d'où la mention du fédéralisme asymétrique. Nous avons tenté d'élaborer un système dans lequel le gouvernement du Québec aurait plus de pouvoirs dans certains domaines et le gouvernement central resterait relativement fort pour le reste du Canada.

Mr. Blackburn: If that does not work and Quebec decides to separate, are you suggesting in this paragraph that Ontario should also consider becoming independent or sovereign?

M. Campbell: Non.

Mr. Blackburn: All right. Also, on page 8, you are basically saying that since the prime minister and current party representatives, i.e. Mr. Chrétien and Mr. Mulroney, are francophone, they are not in a position to defend the interests of anglophone Canadians. Is that what you think?

M. Christian: Ils pourraient bien représenter le Canada anglais car les deux comprennent des besoins et les intérêts du Canada anglais. À cause de leur poste au niveau fédéral, ils doivent continuer de représenter tous les Canadiens d'un océan à l'autre et parler au nom de toute la population.

Ils se trouvent actuellement dans une situation délicate. Certains les perçoivent comme étant des Québécois. Évidemment, M. Mulroney dépend beaucoup du vote québécois pour obtenir la majorité parlementaire et il doit donc s'occuper de ce qui se passe au Québec. Il doit demeurer impartial envers le Canada anglais et le Canada français.

Dans le mémoire que nous avons présenté au comité ontarien et dans celui-ci, nous avons souligné qu'actuellement personne n'a le pouvoir constitutionnel d'exposer les exigences du Canada anglais. Cela nous inquiète.

Il semble que le gouvernement du Québec tente de pousser le gouvernement fédéral à adopter la position qu'il souhaite: le Québec ne négociera qu'avec le gouvernement fédéral. Il ne négociera pas avec les provinces, et ainsi de suite, et il essaie de faire en sorte que le gouvernement fédéral devienne le porte-parole du Canada anglais.

À notre avis, cela ne constitue pas une situation souhaitable. Nous pensons que le gouvernement fédéral devrait continuer à parler au nom de tous les Canadiens, mais s'il parle au nom de tous les Canadiens pour concilier,

so forth, then it means there will have to be somebody speaking on behalf of English Canadians who is trying to cajole and mediate and so forth. It is not that they cannot do it, but they cannot easily do both.

M. Blackburn: J'aimerais faire un petit commentaire. Je partage votre avis lorsque vous dites qu'un premier ministre doit représenter tous les Canadiens. J'ai l'impression que c'est ce qui se passe actuellement.

Imaginez l'inverse, si au beau milieu de ce conflit constitutionnel nous avions un premier ministre anglophone! Les Québécois seraient encore beaucoup plus justifiés de dire: On sait bien, ils ne nous comprennent pas, car le premier ministre n'est pas francophone! Cela pourrait être bien pire comme situation si les gens pensaient ainsi. Or, le premier ministre actuel peut comprendre la situation du Québec et essayer de faire valoir qu'il est important de garder un Canada uni, de renouveler le fédéralisme et de faire en sorte que le Québec puisse s'épanouir à l'intérieur du système.

• 1410

Notre système démocratique permet à un premier ministre d'être anglophone ou francophone. Il n'y a pas un premier ministre qui peut se faire élire au Canada sans l'appui du Québec. Le Québec doit donner un nombre substantiel de députés pour qu'un gouvernement libéral, progressiste conservateur ou NPD puisse prendre le pouvoir.

Merci.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): I come from another area of the country that most Prime Ministers need as well. I think all of us would agree that the present Prime Minister needs the support of MPs and people from across the country. That gives him his legitimacy to speak on behalf of all Canadians, whether they are English-speaking or French-speaking.

Gentlemen, in your proposal for an asymmetrical federation you propose certain changes in the area of official bilingualism. You suggest that in several institutions of the federal government there would continue to be bilingualism. Then you make the statement that "Elsewhere French-speaking Canadians would benefit from the commitment in the Charter and in federal policy to sustaining the multicultural character of Canada."

Do you have any indication from any groups of French-speaking groups outside Quebec that they would be interested in having their interests included in federal multiculturalism policy?

**Prof. Christian:** Simply, no. I am sure that they would not. What we are clearly proposing here as part of the package is a scaling down of the federal bilingualism policy to the areas that continue to be areas of shared jurisdiction in our proposed asymmetrical federalism.

The reasoning behind that is quite simple. The things that are predominantly carried out by the Quebec government or that would be predominantly carried out by the Quebec government would be appropriately done in Quebec, and vice versa for those in English Canada, but there would not be the same kind of shared program jurisdiction in the system that we are envisaging.

[Translation]

persuader ou amadouer, quelqu'un devra parler au nom des Canadiens anglais et essayer d'amadouer et de servir d'intermédiaire. Il n'est pas question de dire que c'est une tâche impossible, mais il n'est pas facile de faire les deux.

Mr. Blackburn: I would like to make a short comment. I agree that the prime minister must represent all Canadians. I think that it is the case right now.

Imagine the opposite scenario, if, right in the middle of this constitutional crisis, there were an anglophone prime minister! Quebeckers would have even more reasons to say that they are not understood, because the prime minister was not francophone! The situation could be much worse, if you think about it. The current prime minister can relate to Quebec's situation and he is trying to stress the importance of keeping Canada united, of renewing federalism and of ensuring that Quebec can thrive in the system.

In our democratic system, a prime minister can be anglophone or francophone. No prime minister can win an election in Canada without Quebec support. A Liberal, Conservative ou New Democratic government must win a considerable number of seats in Quebec to win an election.

Thank you.

M. Nicholson (Niagara Falls): Je viens d'une autre région du pays qui, elle aussi, est importante pour la plupart des premiers ministres. Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que le premier ministre actuel a besoin de l'appui des députés et des Canadiens de toutes les régions. C'est ce qui lui permet de parler au nom de tous les Canadiens, qu'ils soient anglophones ou francophones.

Messieurs, vous proposez une fédération asymétrique ainsi qu'un certain changement concernant le bilinguisme officiel. Vous suggérez que plusieurs institutions du gouvernement fédéral demeureraient bilingues. Vous dites ensuite qu'ailleurs les Canadiens français seraient protégés en vertu de la Charte et des politiques fédérales visant la préservation du caractère multiculturel du Canada.

Des groupes francophones hors Québec vous ont-ils fait part de leur désir de voir leurs intérêts inclus dans la politique fédérale en matière de multiculturalisme?

M. Christian: Non. Je suis certain qu'ils ne le voudraient pas. En fait, nous proposons que la politique fédérale de bilinguisme ne s'applique qu'aux domaines qui continueront de relever des deux paliers de gouvernement au sein du fédéralisme asymétrique proposé.

Le raisonnement est très simple. Les tâches qui sont ou qui seront effectuées surtout par le gouvernement du Québec devraient continuer à être du ressort de cette province, et vice-versa pour ce qui est du Canada anglais, mais avec le système que nous proposons, la compétence ne serait pas partagée comme elle l'est actuellement.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): In any acceptable constitutional arrangement there are a number of players we have to bring together. Certainly I think that in every province we heard representatives of the Association of Francophones outside Quebec. It seems to me that they, to put it mildly, raised some concerns about this particular suggestion of yours, that their interests, except for certain areas, would be included as part of federal multiculturalism policy.

We are in the business of the doable, and a suggestion like that, it seems to me, is going to cause us quite a bit of difficulty. That is why I put the question to you. You suggested it. You presumably think this is a step forward, an improvement over the present situation, but again our job is one of building up coalitions in groups and individuals across the country. I just suggest to you that this would be very difficult.

May I ask the reverse of that: would the interests of English-speaking Canadians within Quebec be included as part of federal multiculturalism policy as well?

Mr. Campbell: Yes. I think that is the answer.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): I suppose it would be interesting to hear from them on whether they would be interested in that kind of arrangement.

**Prof. Christian:** If I may add a word, this is not meant, in the first instance certainly, as an attack on la francophonie or Quebec or the bilingual policy. It is an attempt to point out the implications, which have certainly been raised in an explicit fashion, of sovereignty or sovereignty—association on la francophonie or Quebec.

Our position is not that this is a desirable position to aim toward, but that given some kind of radical change in Canadian confederation it is extremely difficult to justify continuing to extend the full range of bilingual services in a country in which, in our asymmetrical federalism proposal, many of the services are offered exclusively within Quebec, by the Quebec government to its own citizens, and presumably in French. The federal government does not play quite the same role.

• 1415

This is not meant as a primary suggestion, but if what we call asymmetrical federalism is really a form of sovereignty-association—and I do not think that is exactly what sovereignty-association implies—then we are pointing out an implication of this. It is not a primary recommendation.

Mr. Ouellet: I want to reiterate what our colleague Mr. Blackburn just said. I think you have a very good presentation. You seek the involvement of the government and the Premier of Ontario in the new round of constitutional change. I agree with this. The Prime Minister, all the premiers, and all politicians from all political parties should be involved in this process.

[Traduction]

M. Nicholson (Niagara Falls): Dans toute entente consitutionnelle acceptable, il faut qu'un certain nombre d'intervenants soient d'accord. Je pense que dans chaque province, nous avons entendu des représentants de l'Association des francophones hors Québec. Je me contenterai de dire qu'eux aussi ont exprimé leur inquiétude au sujet de votre suggestion, et notamment au sujet du fait que la politique fédérale de multiculturalisme ne tiendrait pas compte de leurs intérêts, sauf quelques-uns.

Nous voulons quelque chose de réalisable et il me semble qu'une telle suggestion nous causera beaucoup d'ennuis. Voilà pourquoi je vous ai posé la question. Vous l'avez suggéré d'ailleurs. Vous pensez sans doute qu'il s'agit là d'un progrès, d'une amélioration de la situation actuelle, mais je vous signale que nous voulons créer des coalitions entre les groupes et les particuliers dans tout le pays. Je vous signale simplement que cela serait très difficile.

Renversons la situation: une politique fédérale de multiculturalisme tiendrait-elle compte également des intérêts des anglophones au Québec?

M. Campbell: Oui. Je pense que c'est là la réponse.

M. Nicholson (Niagara Falls): Il serait sans doute intéressant d'entendre leur opinion sur ce genre d'entente.

M. Christian: Je ne veux pas qu'on pense que je critique la francophonie, le Québec ou la politique de bilinguisme. Je voulais tout simplement signaler les conséquences, pour la francophonie ou le Québec, de la souveraineté ou de la souveraineté–association. Ces répercussions ont sans doute été très bien expliquées.

Nous ne pensons pas qu'il s'agit là d'un objectif souhaitable, mais nous estimons que, s'il y a des changements importants dans la Confédération canadienne, il sera très difficile de justifier que l'on continue à offrir tous les services bilingues dans un pays où, selon notre proposition de fédéralisme asymétrique, bon nombre des services seront offerts uniquement au Québec, par le gouvernement du Québec, à ses propres citoyens, et probablement en français. Le gouvernement fédéral ne joue pas exactement le même rôle.

Ce n'est pas ce que nous visons avec notre suggestion. Si ce que nous appelons le fédéralisme asymétrique est une forme de souveraineté-association—je ne pense pas que ce soit exactement ce qu'implique la notion de souveraineté-association—alors, nous estimons que c'est ce qui peut en découler. Nous ne recommandons pas comme telle une forme de souveraineté-association.

M. Ouellet: Je reviens à ce que disait notre collègue, M. Blackburn. Je pense que votre mémoire est excellent. Vous souhaitez que le gouvernement et le premier ministre de l'Ontario participent à la nouvelle ronde de négociations en vue d'une modification constitutionnelle. Je suis d'accord avec vous sur ce point. Le premier ministre du pays, les premiers ministres provinciaux et tous les politiciens de tous les partis politiques devraient être impliqués dans le processus.

If we are to get out of this constitutional impasse, then the time has come for the premiers, the Prime Minister, and the leaders of the opposition parties to get together and try to conduct non-partisan politics, to make a genuine effort to reach a compromise that would be satisfactory to various groups seeking political and constitutional change.

Some of the things in your brief are very good and of great interest. For the record, I want to say that I believe the leader of a political party, being from one part of the country or another, should not be portrayed as being unable to speak for all Canadians. The leader of the NDP, who comes from the Yukon, should not be portrayed as being unable to speak for Canadians from other parts of Canada.

If it is true that Ms McLaughlin can talk for Canadians from every part of the country, then it is equally true that Mr. Mulroney or Mr. Chrétien can talk for Canadians from every part of the country. They have been elected to their respective positions not just by the people of Quebec or the Yukon but by people from all regions of the country. I do not think it is fair to imply that because they happen to come from one area of the country they cannot speak for all Canadians. It is important that this be understood.

In order to generate a debate that will bring understanding, tolerance, and co-operation, we should not try to delegate people speaking only for one group. Rather, they should be above groups or regions and be able to speak for the best of Canada and of all Canadians.

Those are my remarks. Your presentation was an excellent one.

Senator Gigantès: I have two points. Following up on what Mr. Ouellet said, by extension, people like me who are recent immigrants should not be able to talk about any part of Canada. I come from Greece. I was born there. Must it be assumed that I speak only for Canadians of Greek descent? I have always refused to do so.

• 1420

The other point is a point that shocks me in many of the presentations. It is a kind of rejection of partisanship and a rejection of the process of deals and compromises that are pertinent to and necessary for parliamentary life and committees, such as this one, or a constituent assembly, such as the one in Philadelphia, which had to exclude witnesses every now and then so that deals could be struck.

Like it or not, democracy is compromise, and by definition it rejects perfect solutions. Perfect solutions do not work, because they are only perfect, generally, for one group and therefore imperfect to the maximum for all other groups. If you are not going to have perfect solutions, you will have compromise solutions. If you are going to have compromise solutions, somebody is going to strike a deal on the compromise. If you reject that, you reject the very essence of democracy. If you are looking for instruments other than Parliament to solve this crisis—and I object to anybody looking beyond the House of Commons, leave the Senate alone—then you are rejecting any form of democracy at all. If

[Translation]

Si nous devons sortir de cette impasse constitutionnelle, le moment est venu pour les premiers ministres provinciaux, le premier ministre du pays et les chefs des partis d'opposition de se réunir, dans un esprit non partisan, et de faire un effort réel pour en arriver à un compromis qui satisfasse les divers groupes qui réclament des modifications politiques et constitutionnelles.

Votre mémoire contient des suggestions très intéressantes. J'aimerais quand même faire remarquer, pour les besoins de la cause, que le chef d'un parti politique, quelle que soit la région du pays d'où il vienne, devrait être considéré, selon moi, comme pouvant représenter tous les Canadiens. On ne devrait pas dire que le chef du NPD, qui vient du Yukon, est incapable de parler au nom des Canadiens des autres régions du pays.

Et si M<sup>me</sup> McLaughlin peut s'exprimer au nom de tout le pays, M. Mulroney et M. Chrétien doivent pouvoir le faire également. Ils ont été élus à leurs postes respectifs non pas seulement par les électeurs du Québec ou du Yukon, mais par l'ensemble du pays. Il n'est pas juste de laisser entendre que parce qu'ils viennent d'une région quelconque, ils ne peuvent pas représenter tous les Canadiens. Il est important que ce principe soit établi.

Dans le cadre d'un débat qui doit inciter à la compréhension, à la tolérance et à la coopération, il faut éviter de déléguer des personnes qui ne représentent qu'un seul groupe. Ces personnes devraient au contraire aller au-delà des intérêts de groupes ou de régions en particulier et essayer de défendre le Canada dans son ensemble ainsi que tous les Canadiens.

Voilà tout ce que j'avais à dire. J'ai trouvé votre mémoire excellent.

Le sénateur Gigantès: Je voudrais revenir sur deux points en ce qui me concerne. Pour continuer dans la même veine que M. Ouellet, j'aimerais dire que les gens comme moi, qui sont des immigrants récents, ne devraient pas pouvoir parler de quelque région du Canada que ce soit. Je suis moi-même né en Grèce, mais est-ce que cela m'oblige à ne me prononcer qu'au nom des Canadiens d'origine grecque? J'ai toujours refusé de le faire.

Il y a aussi autre chose qui me met hors de moi. Beaucoup de témoins semblent rejeter le sectarisme politique et rejeter les ententes et les compromis qui, d'après moi, sont tout à fait nécessaires à la vie du Parlement et de ses comités, comme celui-ci, ou à la vie d'une assemblée constituante, comme celle de Philadelphie qui, un jour, a dû siéger à huis clos pour permettre à ses membres de conclure une entente.

Que vous le vouliez ou non, la démocratie est une affaire de compromis et, par définition, elle est à l'opposé de toute solution parfaite. Les solutions parfaites, cela ne donne rien, parce qu'elles ne sont généralement parfaites que pour un groupe et que, par conséquent, elles défavorisent au maximum les autres. Donc, en rejetant les solutions parfaites, il faut se tourner vers des solutions de compromis qui obligent à conclure des ententes. Si c'est une notion que vous refusez d'admettre, alors vous refusez d'accepter ce qui est la quintessence de la démocratie. Si, pour résoudre cette crise, vous recherchez des instruments autres que le Parlement—et je m'oppose à ce que quiconque veuille aller au-delà de la

you are looking for non-partisanship, then you are looking, as I told another witness, for some kind of immaculate conception for our new constitution.

Ms Hunter: As you are aware, the native people of Canada feel they have a special relationship with the Parliament of Canada. This was clearly evident in the whole Constitution repatriation situation in the early 1980s. How would the native people of Quebec be accommodated in this proposal you have put forth?

Mr. Campbell: I think the truthful answer is that we have not specifically considered that. As a practical matter, we have not ruled out a continuing important role for the federal and provincial governments in this process. We foresee them playing a role in a continuing dialogue of articulating what they perceive to be the fears of the particular groups they represent. To some extent, the job would fall to them. I think it is reasonable to assume that the representatives of the First Nations elected to the constituent assembly from outside Quebec will reflect many of the concerns of the First Nations people in Quebec.

As a practical matter, if you have separate First Nations representatives from outside Quebec, there are going to be very few concerns of First Nations people in Quebec that are not effectively raised at one stage or another. It is perhaps more of a theoretical shortcoming than a practical shortcoming. If you ensure this representation is there outside of Quebec, then the voice and the concerns are going to be heard. As a practical matter, they are going to be on the table.

Ms Hunter: That is arguable. Thank you.

**Mme Bertrand:** Merci, monsieur le président. Je serai très brève, car je n'ai même pas de question. J'aimerais faire un simple commentaire.

Sachez que si ma collègue de la Colombie-Britannique était quelque peu intriguée par votre présentation, personnellement, en tant que Québécoise, je le suis encore plus. Car vous, Ontariens, professionnels, professeurs, avocats, essayez de faire la preuve qu'il y a plusieurs sociétés distinctes au pays alors que ce pays est généralement considéré comme un pays spécial à cause de la spécificité du Québec, et à cause de la présence du Québec.

• 1425

Quand on passe ce message-là dans les provinces de l'Ouest, à la rigueur! Car pour eux, le Canada commence à leur entrée dans la Confédération. Mais venant de gens de l'Ontario, une province qui était là au tout début de notre Constitution, et qui doit savoir que la spécificité du Québec existe depuis 1774, depuis 1840, etc. . .

[Traduction]

Chambre des communes, sans même parler du Sénat—vous rejetez alors toute démocratie sous quelque forme que ce soit. Si ce sont des décisions dénuées de tout sectarisme politique que vous préférez, alors je répète que ce que vous recherchez dans la nouvelle Constitution, c'est l'Immaculée Conception.

Mme Hunter: Vous savez sans doute que les autochtones du Canada estiment avoir établi des liens tout à fait particuliers avec le Parlement, comme ils l'ont prouvé lors du rapatriement de la Constitution au début des années 80. Que faites-vous des autochtones du Québec dans votre proposition?

M. Campbell: À dire vrai, nous ne nous sommes pas vraiment posé la question. D'un point de vue pratique, nous n'avons pas rejeté la possibilité que les gouvernements fédéral et provinciaux jouent en permanence un rôle important dans toute la démarche. Nous croyons qu'ils peuvent participer à un dialogue permanent et exprimer officiellement ce qu'ils perçoivent être les craintes des groupes qu'ils représentent respectivement. Cela pourrait être leur rôle, dans une certaine mesure. Il est raisonnable de penser que les représentants des Premières nations de l'extérieur du Québec élus à l'assemblée constituante exprimerons la plupart du temps les doléances des Premières nations du Québec.

Soyons pratiques: si vous élisez des représentants des Premières nations de l'extérieur du Québec, il est fort probable que ceux-ci feront valoir à un moment donné ou à un autre la plupart des doléances des Premières nations du Québec. Vous soulignez une lacune qui est sans doute plus théorique que pratique. En effet, si vous vous assurez la participation des Premières nations de l'extérieur du Québec, on peut penser que, d'un point de vue pratique, celles du Québec auront aussi voix au chapitre.

Mme Hunter: C'est discutable. Merci.

Mrs. Bertrand: Thank you, Mr. Chairman. Since I have no question, I will be brief. But I would like to make a simple comment.

If my colleague from British Columbia was somewhat intrigued by your presentation, I must admit that as a Quebecker, I am even more intrigued. You are trying as Ontarians, professionals, teachers or lawyers to prove that Canada has several distinct societies, whereas Canada is generally considered to be special because of Quebec's specificity and presence within our country.

If I try to pass that message to the Western provinces, I might possibly understand why they would not accept that fact, since they believe that Canada's history starts with their entry into Confederation. But I hardly understand why people of Ontario, a province that belonged to Confederation from the beginning and who must therefore understand that Quebec's specificity goes back to 1774 or to 1840...

J'espère que je vous ai mal compris. Mais il me semble que vous êtes les mieux placés pour indiquer au Canada anglais, parce que je pense que c'est votre rôle, que ce qui fait non seulement la spécificité du Canada français, mais aussi celle du Canada anglais et de la communauté autochtone, donc la spécificité du Canada, comme pays, c'est la présence du Québec.

Je vous remercie.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): On behalf of the committee, I would like to thank our two witnesses, particularly for sharing with us the paper that they presented to the Ontario committee and also for focusing their thoughts for the benefit of this committee. Thank you very much, gentlemen.

I will call next on Professor Mary Eberts, who is a professor of Constitutional Litigation at the University of Toronto.

Professor Eberts, you are most welcome.

Professor Mary Eberts (Constitutional Litigation, Faculty of Law, University of Toronto): Thank you very much for issuing me this invitation to come and speak to you.

Unfortunately, the invitation arrived last week, and I was not able to provide you with a long and heavily footnoted paper of the sort that Senator Beaudoin from time to time has turned out on the Constitution, but I have set down a few of my thoughts for the benefit of your later deliberations.

Let me just illuminate for you at the outset the perspective I bring to this issue and then highlight for you some of the points I make in my brief.

I have been a member of several women's organizations that have presented on the Constitution, starting in 1980. Before that I was an observer of women's constitutional awakening in 1978 at the time when the Prime Minister of the day, Pierre Trudeau, in the dying moments of a federal–provincial conference simply offered to the provinces jurisdiction over marriage and divorce. There had been no prior discussion of this, but he just thought it would be a good idea and so it was put on the table.

It took women from grass-roots groups who were concerned about the negative effect that this measure would have on their ability to collect maintenance from their former spouses about a year and a half to get that item off the table. This was the awakening of women to the real effect that constitutional discussions could have on their lives, and to the awareness that these significant decisions were being made without their participation.

Since then, women in grass-roots groups, calling upon such expertise as other women have to offer them, have been trying to get a place on the constitutional agenda, with greater or less success.

One of the things that bring me here today is the sentiment that has surrounded the deliberations of this committee, and indeed surrounded its establishment, that the failure of the Meech Lake accord in fact indicates that there is something terribly wrong with the process of constitutional amendments set out in the Constitution Act of 1982.

### [Translation]

I hope that I misinterpreted you. It seems to me that you are in a good position to explain to English Canadians that it is Quebec's presence that guarantees not only the specificity of French Canada but also that of English Canada and of the native community, and consequently that of Canada as a country.

Thank you.

Le coprésident (M. Edwards): Le comité remercie nos deux témoins de nous avoir communiqué le mémoire qu'ils avaient soumis au Comité ontarien et d'avoir précisé leur pensée pour le bénéfice de tous. Merci beaucoup.

Puis-je maintenant demander à M<sup>me</sup> Mary Eberts, professeur en droit constitutionnel (Litiges) à l'université de Toronto.

Bienvenue, madame Eberts.

Mme Mary Eberts (professeur de droit constitutionnel (Litiges), Faculté de droit, Université de Toronto); Merci beaucoup de m'avoir invitée à comparaître.

Comme votre invitation m'est parvenue seulement la semaine dernière, je n'étais pas en mesure de vous fournir un mémoire long et fortement annoté du genre de ceux que le sénateur Beaudoin rédige de temps en temps sur la Constitution, mais j'ai quand même voulu coucher sur le papier quelques impressions pour le bénéfice ultérieur de vos délibérations.

Laissez-moi d'abord vous expliquer dans quelle perspective je me place, après quoi je reprendrai quelques points saillants de mon mémoire.

J'ai appartenu à plusieurs organismes féministes qui ont déjà comparu sur les questions constitutionnelles, et ce depuis 1980. Mais dès 1978, j'ai observé l'éveil constitutionnel des femmes, à l'époque où le premier ministre, Pierre Trudeau, avait proposé aux provinces, dans le but de sauver du marasme une conférence fédérale-provinciale, de leur accorder la compétence en matière de mariage et de divorce. Même siette cession n'avait fait l'objet d'aucune discussion préalable, M. Trudeau a eu l'impression qu'il serait de bonne guerre de la proposer aux provinces.

Il en ensuite fallu un an et demi aux groupes féministes de la base qui s'inquiétaient de la possiblité que cette mesure leur nuise dans l'obtention de leur pension alimentaire de leurs ex-conjoints pour faire retirer cette proposition. Ce jour-là, les femmes se sont éveillées aux répercussions que pouvaient avoir les discussions constitutionnelles sur leur vie de tous les jours et elles se sont rendu compte que les décisions qui les touchaient de façon cruciale étaient prises sans qu'on les consulte.

Depuis, et à l'aide des compétences que pouvaient leur offrir d'autres femmes, les groupes féministes de la base ont tenté avec plus ou moins de succès de se faire une place à la table constitutionnelle.

Si je comparais aujourd'hui, c'est notamment pour réagir devant le sentiment—que j'ai perçu tout au long de vos délibérations et au moment de la formation de votre comité—selon lequel l'échec du lac Meech illustre que la démarche à suivre pour modifier la Constitution et prévue dans la Loi constitutionnelle de 1982 est faussée au départ.

• 1430

It is said that if we had a different process of constitutional amendment, then Meech Lake would have been passed and the country would be safe; therefore we have to change the amending process in order to prevent this sort of problem from arising in the future. Various scenarios are offered. If there had been less time for discussion of the Meech Lake accord, there would not have been time for all this dissent to erupt. If there had been a requirement that a province, once having ratification, once having ratification, we would not have the present disaster, and so on. There have even been speculations from some government circles that what we really need, in spite of what is written in the Constitution, is a form of national referendum.

It is my view that the constitutional amending process that contributed to the failure of the Meech Lake accord was not itself a failure. It was a success. That means you have to look at the process of constitutional amendment from an entirely different perspective. It is my view that whatever is the process of constitutional amendment written into the Constitution, that process will work if there is social consensus for what is put to the legislatures or the people. What we have to do first in this country is not fix the amending process that is in the Constitution but try to reach some sort of social consensus about the kind of country we want. We will not reach a social consensus about the kind of country we want if we continue to have discussions and debates that are characterized by the exclusion of vast numbers, thousands upon thousands, of Canadian people from any sort of real participation.

Let me start with this. We live in a democratic society. I think we all agree with that. We have votes guaranteed to us in the Charter of Rights, and we have the right to participate in regular elections, which are, again, guaranteed by the Charter of Rights. We have what is called formal democracy. It is in question whether we have substantive democracy in this country. People are excluded from elected office because they do not have the money to run for office and because the conditions of service in office are so arduous that many people cannot take them up.

Our political parties are dominated by certain elites, and our government institutions are governed by certain elites. These elites are largely male, able-bodied, and of a certain age. They speak English or French, and they are not visible minorities. They are not women. They are not First Nations people, and so on. The decisions for all of the country are made by a very small elite.

When we think of coming to some sort of social consensus about what we want in the future, we are bucking the trend. We have to get a social consensus out of a system that is not broadly representative. How can we do that?

One of the reasons I say the present amending formula was not a failure is that it should have at least brought to our attention quite forcibly that there are new people in Canada. Alan Cairns calls them the constitutional people. I call them,

[Traduction]

On prétend que si la démarche suivie pour faire modifier la Constitution avait été autre, l'Accord du lac Meech aurait été adopté et que le Canada serait aujourd'hui en sécurité; et que, par conséquent, il faut d'abord changer la démarche à suivre pour empêcher que cette situation ne se reproduise. On a proposé diverses explications à l'échec: si on avait écourté le calendrier des discussions de l'accord, on aurait pu éviter l'apparition de dissensions; si l'on avait empêché les provinces qui avaient déjà ratifié l'Accord de revenir sur leur parole, on aurait évité le désastre actuel. Dans certains milieux gouvernementaux, on prétend même qu'il nous faut une sorte de référendum national, en dépit de ce qui est incrit dans la Constitution.

J'estime, pour ma part, que la démarche suivie pour modifier la Constitution et qui a contribué à l'échec de l'Accord du lac Meech n'est cependant pas en soi voué à l'échec. Au contraire, c'est une démarche couronnée de succès. Il faut regarder la démarche nécessaire pour modifier la Constitution sous un angle tout à fait différent. J'estime, en effet, que quelle que soit la démarche inscrite dans la Constitution, elle ne sera couronnée de succès que si la société canadienne est d'accord avec la proposition soumise aux assemblées législatives ou à la population. Autrement dit, la première chose à faire, ce n'est pas de «réparer» le processus de modification que prévoit la Constitution, mais plutôt d'aider à dégager l'unanimité sociale autour du genre de pays que souhaite avoir la population. Or, il sera impossible de dégager l'unanimité sociale là-dessus, si nous continuons à exclure de nos discussions et de nos débats des milliers et des milliers de Canadiens.

Au départ, nous vivons dans une société démocratique, ce que vous ne contesterez sans doute pas. La Charte des droits nous garantit le droit de vote et le droit de participer à des élections ordinaires. Nous avons ce que nous appelons la démocratie formelle. Mais on peut se demander s'il existe au Canada une démocratie de fond. En effet, des citoyens sont exclus de postes élus tout simplement parce qu'ils n'ont pas suffisamment d'argent pour faire campagne et parce que les conditions de service sont tellement astreignantes qu'elles ne sont pas à la portée de la majorité.

Nos partis politiques sont dominés par certaines élites et nos institutions gouvernementales aussi. Ces élites sont en prédominance formées d'hommes vigoureux et d'un certain âge qui parlent anglais ou français, mais qui n'appartiennent pas à des minorités visibles. Ce ne sont pas non plus des femmes; ce ne sont pas des citoyens des Premières nations, et je pourrais ainsi poursuivre. Autrement dit, c'est une toute petite élite qui décide pour tous les autres.

Lorsque nous établissons qu'il faut définir de façon consensuelle ce que nous voulons être à l'avenir, nous allons à contre-courant. En effet, il faut que ce consensus social s'établisse dans un système qui n'est pas véritablement représentatif. Comment y parvenir?

Si j'affirme que la formule actuelle de modification n'était pas vouée à l'échec, c'est parce qu'elle a au moins le mérite de nous avoir ouvert les yeux sur le fait qu'il y avait de «nouvelles gens» au Canada. Alan Cairns les appelle les

us, by the name we call ourselves: the equality seekers. Those people, including ourselves, through the measure of the Charter, for the first time obtained a way of influencing government decisions without being able to get majoritarian power. Therefore, for the first time, many people in equality-seeking groups felt they had a real stake in what was going on and a real ability to influence it.

Grass-roots coalitions have been put together to have rights in the Charter and enforce those rights. Those grass-roots coalitions were very active in putting forward the message at the time of the Meech Lake accord that while almost all of them were in sympathy with the aspirations of Quebec, because they are, after all, the aspirations of equality seekers, which are autonomy, self-determination, to be masters and mistresses of our own destiny... As an equality seeker yourself, how can you help but be sympathetic to the aspirations of Quebec?

• 1435

But what group after group after group, grass-roots group after grass-roots group, equality-seeking group after equality-seeking group, said in those hearings was the conditions that are put out in the Meech Lake accord for Quebec to achieve what it needs are conditions that would be toxic to the equality aspirations of the rest of us, because, as it was seen, they will impair the Charter and they will impair the social net that is essential to the ability of equality-seeking Canadians to participate in the life of this country. Never mind getting elected to Parliament; where is your next meal going to come from, and where are you going to live?

What was proposed in the Meech Lake accord, and what has been happening since then, was the dismantling of the social net through changes to the Canada Assistance Program and Established Programs Financing, all of which are being done without constititional amendment—at the same time as this committee is being sent around the country to find out how to fix the amending process so the failure of Meech Lake will not be repeated. The substance of Meech Lake is being implemented right now while all of us are discussing what is going to happen to the Constitution.

Where does this leave us? It leaves us here, and I have some observations on . . I suppose you could call it the old way of constitution-making in Canada. It is called *Elite Accommodation in Canadian Politics*; it is a wonderful book, an old book now, written in 1973 by Robert Presthus. It goes into this theory in a great deal of detail.

I set out basically the essence of it, and I want to spend some time on these observations now.

[Translation]

gens de la Constitution. Moi, je préfère utiliser l'appellation que nous nous donnons à nous-mêmes, à savoir les chercheurs de l'égalité. Ces gens, dont nous faisons partie, ont réussi pour la première fois à infléchir les décisions gouvernementales grâce à la Charte, c'est-à-dire sans pour autant détenir le pouvoir de la majorité. Par conséquent, pour la première fois, beaucoup de ces chercheurs de l'égalité ont eu enfin le sentiment qu'ils pouvaient réellement infléchir la politique du gouvernement et qu'ils pouvaient véritablement s'engager.

Des groupes de base se sont formés afin d'établir leurs droits dans la Charte et de les faire appliquer. Au moment de l'Accord du lac Meech, ces coalitions de masse ont joué un rôle actif en faisant savoir que même si elles étaient majoritairement sensibles aux aspirations du Québec—à savoir l'autonomie, l'autodétermination, la maîtrise de sa propre destinée—étant donné que ces aspirations étaient les mêmes que celles des chercheurs de l'égalité... Autrement dit, comment les chercheurs de l'égalité ne pourraient-ils pas au départ prêter une oreille sympathique aux aspirations du Québec?

Toutefois, lors des audiences publiques, les témoins, groupes de base et aspirants à l'égalité sont tous venus les uns après les autres affirmer que les conditions offertes au Québec dans l'Accord du lac Meech nuiraient aux aspirations à l'égalité du reste des Canadiens, étant donné qu'elles allaient altérer la structure sociale nécessaire pour permettre aux Canadiens aspirant à l'égalité de participer à la vie de notre pays. Au lieu de se demander comment se faire élire au Parlement, on en serait réduit à se demander quand on pourrait manger et où on pourrait se loger.

L'Accord du lac Meech proposait de démanteler le réseau social en modifiant le programme d'assistance publique du Canada et le financement des programmes établis. Ces propositions de modification se sont d'ailleurs concrétisées depuis, sans qu'il ait été nécessaire d'adopter d'amendement constitutionnel, et en même temps que l'on envoyait votre comité d'un bout à l'autre du pays pour étudier la façon de réparer le processus de modification afin que l'échec du lac Meech ne se répète pas. Autrement dit, la substance même de l'Accord du lac Meech est en train de se concrétiser d'ores et déjà tandis que nous, nous sommes en train de discuter de l'avenir de la Constitution.

Où cela nous mène-t-il? Cela nous mène ici même, et c'est pourquoi je voudrais vous faire part de certaines observations sur ce que nous pourrions appeler l'ancienne façon de faire une constitution au Canada. J'ai ici un livre merveilleux intitulé Elite Accomodation in Canadian Politics, écrit par Robert Presthus en 1973, et qui décrit cette théorie de façon détaillée.

Comme je viens de vous expliquer la base de mon point de vue, j'aimerais maintenant consacrer quelque temps à certaines observations.

On page 5 of my brief, I say that the form of decision–making that has prevailed in Canada and in Canadian intergovernmental relations has been described as elite accommodation, characterized by an over–arching co–operation at the elite level with the deliberate aim of counteracting disintegrative tendencies in the system.

This is executive federalism. This is the accommodation that goes on in the main political parties. This is the Cabinet-making that requires there to be people from different parts of the country, different ethnic groups, and so on in our federal Cabinet: elite accommodation.

Look at who the elites are. The elites are terribly and woefully underrepresentative of who is in the country today. What is going on in the present constitutional process. . . I do not like to be overly suspicious of these things, but if it had been designed to accomplish the further exclusion of Canadian groups from the bargaining process that is involved in elite accommodation, it could not have been designed better.

Look at what is happening now. There are still the elite, who are working busily on their accommodation. There are think-tanks, public and private, consisting of members of the elite from different parts of the country. In one such think-tank they have the old elite and the young elite, but they are nonetheless elite.

There are government committees, all of which consist of people who have enough purchase on the system to get nominated and to get elected or to get appointed to the Senate. What is happening is that these groups are either meeting in secret and talking to one another or talking to deputy ministers or talking to government officials. These are the secret elites.

The public elites are going around harvesting the views of citizens. I use the term "harvesting" quite deliberately, because what happens is there will be grass-roots groups who get themselves together to come and talk to you about what they want in the country. They work hard, they reach consensus, they prepare briefs, they really try to envision what they want. They come and they discuss it, and that is the end. There is no place else to go. The rose has been plucked from the bush. It is thrown into the bale with all the other roses, and the bush just sits there. There is no place else for it to go.

What is happening is that there are tiny beginnings of participatory democracy and grass-roots democracy in all of these brief preparations that are going on, as these people who are not now elites get themselves together and formulate views and come and talk—and then there is no place for that process to go. It just stops, because the existing elites harvest those views, put them all together in a report, and the report goes onto the shelf with all the others. Who is going to review, examine, and analyse those reports? More elites, of course.

# [Traduction]

À la page 5 de mon mémoire, j'explique que l'on peut décrire le type de prise de décisions qui a toujours existé au Canada et dans les relations inter-gouvernementales comme visant à protéger l'élite: elle se caractérise par une collaboration et protection de l'élite, dans le but délibéré de contrecarrer les tendances de désintégration du système.

Il s'agit là de fédéralisme exécutif, avec les accomodements que l'on perçoit dans les grands partis politiques. Notre Cabinet fédéral doit être composé de gens représentant les différentes parties du pays aux différents groupes ethniques, notamment: c'est l'accomodement de l'élite.

Qui sont ces élites? Les élites échouent terriblement et tristement dans leur désir de représenter ceux qui forment véritablement notre pays aujourd'hui. Je ne voudrais pas sembler méfiante à l'excès, mais si l'on avait voulu que le processus constitutionnel exclue à l'extrême de la négociation les divers groupes de Canadiens, on n'aurait pas pu trouver mieux.

Regardez ce qui se passe aujourd'hui: l'élite n'a pas disparu et veille toujours aussi fiévreusement à garder ses privilèges. On a mis sur pied des groupes de réflexion publics et privés qui sont composés de membres de l'élite représentant différentes parties du pays. Même si ces groupes de réflexion font appel à l'ancienne élite et à la nouvelle élite, il reste néanmoins qu'il s'agit toujours de l'élite.

Il existe aussi les comités gouvernementaux qui sont tous composés de gens qui ont suffisamment de prise sur le système actuel pour faire accepter leur candidature et pour se faire élire ou nommer au Sénat. Soit que ces groupes se réunissent en secret et se parlent en privé, soit qu'ils parlent aux sousministres ou aux fonctionnaires du gouvernement. Je les appelle les élites secrètes.

Quant aux élites publiques, elles «moissonnent»—et je le dis délibérément—les opinions des citoyens. En effet, les citoyens de la base se coalisent pour venir vous parler de ce qu'ils souhaitent pour notre pays. Ils y travaillent très fort, essaient de s'entendre, préparent des mémoires et essaient d'exprimer clairement leurs doléances. Or, une fois qu'ils se finale. Ils n'ont plus rien à faire. Une fois que la rose a été cueillie, on la jette dans un seau avec toutes les autres, et on n'y touche plus. Cette rose n'ira nulle part.

On assiste donc aux balbutiements de la démocratie de participation de la masse, puisque tous ces gens qui ne sont pas encore l'élite se réunissent pour préciser leur point de vue, pour préparer des mémoires et pour vous présenter le résultat de leur réflexion. Or, une fois cela fait, la démarche se trouve complètement arrêtée. Si la démarche s'arrête, c'est parce que les élites moissonnent ces opinions et les réunissent en un beau rapport qu'ils envoient rejoindre les autres sur une tablette. Mais qui reverra, examinera et analysera ces rapports? D'autres élites, bien sûr.

• 1440

One of the things that happened in the Meech Lake process was that even the legislators, that particular kind of elite, were excluded from what was going on. What we are trying to do or what we should be trying to do is come to a consensus about a common vision of our country when we do not have any of the machinery for coming to a consensus about a common view of our country. And that is because of the way we have run the country up until now.

That is because, if you look at this classic definition of elite accommodation, the process that is going on now is not a process of developing the capacity of more and more groups to participate and vocalize their views and be accommodated in a larger process of accommodation. No, it is a process of speak your piece, your party piece, as an Irish friend of mine says. "Get dressed up, speak your party piece, write it down, come and give it, and go away; that is all we want to hear from you." You cannot come to a social consensus about what the country should be like if you do not listen, and really listen, to groups of people who have a stake in what is going on.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Professor Eberts, I am sorry. I would like to see if we can come to a consensus here today with you, by way of questions and answers. I wonder if you might summarize your presentation so we could get to the questions, please.

Prof. Eberts: I am almost finished.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Okay. Thanks very

**Prof. Eberts:** I have described this process that has gone on up to now. At this point I do not have any solutions. I do not come with a 17-point program. What I say is that the process that is now publicly embarked upon is one that is bound to result in failure unless more serious effort is given to the real accommodation of diversity of views.

People make proposals for a constitutional convention. Look at them. Where are those people coming from? They are coming from existing elites.

What you have to do in a fairly fast span of time is find a way of encouraging the expression of grass-roots views and give the expression of grass-roots views someplace to go, someplace where their views can be accommodated, not just harvested. We must have a sense that we are part of the bargaining process and not just part of the harvesting process.

One of my difficulties here, and one of the reasons why I do not have 17 full points for you, is that, as a woman, I am involved with other women trying in a grass-roots way to come to an articulation of what women want from constitutional renewal, and not whether women want section 14 or section 27, or clause (a) or clause (b), but what is our social vision of the country? If we can find a consensus about the social vision of the country, then putting up the framework to embody that should be a much easier task. But in order to do that we have to encourage and make real a kind of participatory democracy in a way that we do not now have one.

[Translation]

Dans l'affaire du lac Meech, il s'est trouvé que même les législateurs, qui forment eux aussi une élite, ont été exclus des négociations. Ce que nous devrions tenter, c'est de dégager un consensus autour d'une vision commune du Canada. Malheureusement, nous n'avons aucune structure nous permettant de dégager ce consensus, tout simplement à cause de la façon dont nous avons géré notre pays jusqu'à maintenant.

Regardez la façon classique dont on l'accomodement de l'élite, les faveurs qui lui sont accordées: on va à l'encontre des possibilités de participation d'un plus grand nombre de groupes. Si je dis que c'est tout à fait le contraire, c'est parce que l'on vous demande plutôt de dire ce que vous avez à dire, voilà tout. Comme le disait un de mes amis irlandais, tout ce qu'on vous demande, c'est de bien vous habiller, de réciter votre petite prose par coeur, et d'en donner copie aux intéressés, rien de plus, car les intéressés n'en veulent pas plus. Dans ce cas, comment voulez-vous qu'il se dégage un consensus social autour de ce que devrait être notre pays si vous ne réussissez même pas à écouter avec attention ceux qui ont vraiment un intérêt dans cette démarche.

Le coprésident (M. Edwards): Madame, j'aimerais justement qu'il se dégage un consensus et que nous ayons suffisamment de temps pour vous poser des questions. Pourriez-vous résumer le reste de votre mémoire?

Mme Eberts: J'ai presque fini.

Le coprésident (M. Edwards): Très bien. Merci beaucoup.

Mme Eberts: Je viens de décrire ce qui s'est passé jusqu'à maintenant dans notre pays, mais je n'ai pas de solution à vous offrir. Je n'ai pas voulu vous présenter un programme en 17 points. Je répète que la démarche publique à laquelle vous participez actuellement est vouée à l'échec à moins que vous ne cherchiez le plus sérieusement du monde à accommoder véritablement toute la gamme des positions.

On vous a proposé une convention constitutionnelle. Regardez de près cette proposition et demandez-vous d'où elle provient: elle provient des élites déjà en place.

Ce qu'il vous faut faire en relativement peu de temps, c'est encourager la base à s'exprimer et trouver une façon de tenir compte de ses points de vue, une fois qu'ils auront été moissonnés. Il faut que la population ait le sentiment de prendre part au processus de négociation et pas seulement au processus de moisson des idées.

Si je ne vous propose pas de programme en 17 points, c'est que nous cherchons, moi-même et d'autres groupements féminins, à articuler la position des femmes, c'est-à-dire à exprimer leur vision sociale du Canada et ce qu'elles attendent d'un renouveau constitutionnel, et pas seulement leur préférence entre tel ou tel article ou paragraphe de la Constitution. Si nous pouvons nous entendre sur une vision sociale du Canada, l'étape suivante, qui est de forger le cadre nécessaire pour incarner cette vision, devrait être beaucoup plus facile. Mais auparavant, il nous faut façonner une démocratie de participation comme nous n'en avons jamais eue jusqu'à maintenant.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Professor Eberts. Not only will we attempt to harvest, but we will attempt to glean.

Mr. Ouellet: I want to thank the professor for her presentation here today. I have listened very carefully to her remarks, and I think they are very useful. Some excellent suggestions are made in it.

Indeed, participatory democracy is a goal, an objective, that we ought to pursue. It is not always easy to allow it to take place and to allow those who participate in the process to feel that not only have they been heard but their contribution is worth while. You touched on this when you said that people sometimes appear before committees and say their piece, and that is it. Nobody responds and nobody cares what they said.

• 1445

You said that you do not have a 17-point solution to this, but how can we act, in a practical way, on the advice you have given us? If you believe that appearing before a parliamentary committee is only a partial solution, what alternative do you have? Is it to ask people to participate in plebiscites and consultations? Is this the way to have a greater involvement of the population?

I am trying to respond in a positive manner to your suggestion. What can we do to make this participatory democracy you are talking about more liveable? How can we achieve it?

**Prof. Eberts:** One of the difficulties is that this question might have been asked more profitably about 25 years ago. We might have come up with institutions that did more to encourage participatory democracy.

For example, I am thinking of the election finances legislation, which exerts little control at the level of the nomination process, which is where most women and minority group members get knocked out of the political process. We might have designed that differently if we really had in mind a view to encouraging participation.

Let me give you one positive suggestion and one negative suggestion, which directly address your present mandate. There has been a lot of talk about the idea of having a national referendum on the future of the country. In my view, if you had a national referendum in which the elite formulated the question, you would wind up with a very divisive situation.

For example, as we saw in Quebec in 1980... There is still a split in some communities as a result of that. There were accusations of strong-arm tactics during the free trade election in 1988. There was the same sense that we were voting on a yes or no question and the same uneasiness that people's votes were really not registering. There were more votes against free trade than for it, yet because of the party system we wound up with it.

[Traduction]

Le coprésident (M. Edwards): Merci, madame. Non seulement devons-nous moissonner, mais nous devons aussi tenter de glaner des opinions.

M. Ouellet: Madame, merci de votre exposé que j'ai écouté avec soin et dont certaines suggestions sont excellentes et nous seront certainement utiles.

La démocratie participatoire est évidemment un objectif très louable. Ce n'est cependant pas un objectif facile à atteindre, puisque ceux qui y participent doivent avoir aussi le sentiment que, non seulement on les a écoutés, mais que l'on considère également leur contribution comme étant valable. Vous avez même fait valoir que certains témoins, une fois qu'ils se sont prononcés, n'ont qu'à plier bagages, puisque ce qu'ils ont dit ne semble susciter aucune réaction.

Vous avez affirmé ne pas pouvoir nous proposer de solution en 17 points, mais comment pouvons-nous traduire en pratique vos conseils? Si vous croyez que de comparaître devant un comité parlementaire n'est qu'une solution partielle, quelle autre option proposez-vous? Devons-nous demander à la population de participer à des plébiscites et à des consultations? Est-ce une façon d'aller chercher son concours?

J'essaie de réagir de façon positive à votre suggestion. Que faire pour que la démocratie participatoire que vous suggérez soit plus accommodante? Comment y parvenir?

Mme Eberts: Il aurait peut-être fallu poser la question il y a déjà 25 ans. On aurait peut-être réussi alors à mettre sur pied des institutions qui auraient encouragé plus à fond la démocratie de participation.

Prenons comme exemple la Loi sur le financement des élections: elle permet très peu de marge de manoeuvre à l'étape des mises en candidature, c'est-à-dire à l'étape du processus politique qui rejette la plupart des femmes et des représentants des groupes minoritaires. Si on avait vraiment voulu encourager une plus grande participation de ces groupes, on aurait rédigé la loi différemment.

Étant donné le mandat de votre comité, j'aimerais vous faire une suggestion positive et une négative. On a beaucoup jonglé avec l'idée d'un référendum national sur l'avenir du Canada. À mon sens, si on laissait l'élite formuler la question lors d'un référendum national, l'issue du référendum ne ferait que semer la discorde.

Regardez ce qui s'est passé au Québec en 1980. Certaines collectivités sont encore divisées aujourd'hui. Au cours de l'élection de 1988 qui a porté sur le libre-échange, on a accusé certains d'avoir usé de tactiques d'intimidation. La population avait l'impression qu'il lui fallait voter par oui ou par non et que, de toute façon, son vote n'aurait aucune influence. Il se trouve que plus de gens ont voté contre le Libre-échange que pour, et pourtant, à cause du système de partis qui existe au Canada, nous nous retrouvons aujourd'hui avec le Libre-échange.

In a curious way it was like a referendum. There were the same complaints about people being bullied to vote one way or another. A referendum is a yes or no issue and people do not even feel involved in formulating the question.

I think a much more open and positive process would be for government to fund and encourage coalitions of groups to have their own meetings, organized and conceived by themselves, with an agenda designed by themselves, in which they talk about what they want. This has occurred on a very small scale in the local meetings organized by the Spicer commission but what is missing is that those communities are not bargaining about what they want. They do not feel they have any control over their own destiny.

If a sector of the community was empowered to meet and discuss amongst itself what it wanted from the Constitution and from the future of Canada, that could carry forward with a real contribution to a national process. This would not be an elitist selection from above of people to participate in a constitutional convention; it would be a "from the bottom up" empowerment of people to put together their own conferences to decide what they want to talk about and where they think the future lies.

• 1450

As I say, we should have done that long ago. Some of us have been trying to do it since about 1980 in one way or another, but always against the tide, against the expectation from government that we will just kind of say our party piece and go away.

Mr. Ouellet: I accept and thank you for this worthwhile suggestion. Obviously you might feel that not enough of this is happening, but a number of citizens' organizations are financed by federal and provincial governments for a number of activities. I certainly know of native groups that are financed to take their own responsibility in their own hands, and numerous groups that I know, that I meet from time to time, are receiving grants from either the federal or provincial government.

So there is a bit of it. Maybe not enough-

**Prof.** Eberts: What is happening there actually with the funding is that quite a lot of what used to go to research, development, and planning is now having to be applied by those groups to basic service in their communities because of cutbacks in government service programs, so that a lot of the leadership that could be exercised by those groups is not funded. In the case of sexual assault, for example, the money goes to basic maintenance of women's shelters, to look after women who are battered in their homes.

When all the money of a disadvantaged community is going to service and providing a basic minimum, there is very little left over that we can dig out of that community to provide leadership. A lot of these funding cuts over the past two years have been funding cuts exactly in the area of leadership, the development of intellectual resources, and so on.

[Translation]

C'était un peu comme un référendum. On s'est plaint là aussi qu'on forçait les gens à voter dans un sens ou dans un autre. Dans un référendum, il faut répondre par oui ou par non, et la population a l'impression de n'avoir pas été consultée dans le libellé de la question.

Pour le gouvernement, il serait beaucoup plus constructif de subventionner des groupes qui se coaliseraient et qui réaliseraient leurs propres réunions selon un programme qui serait le leur et qui leur permettrait de discuter de ce qui les intéresse. À très petite échelle, c'est ce qui se passe dans les réunions locales organisées par la Commission Spicer, mais il y a un élément qui manque étant donné que ces groupes n'ont aucune marge de manoeuvre dans ce qu'il leur faut négocier: ils n'ont pas l'impression d'être maîtres de leur propre destinée.

Si une partie de la collectivité était habilitée à se réunir pour discuter de l'avenir de la Constitution et de celui du Canada, il me semble qu'elle contribuerait véritablement à la réflexion nationale. On ne se trouverait plus devant le choix élitiste et «venu d'en haut» des participants à la Convention constitutionnelle: on aurait plutôt un choix de bas en haut qui habiliterait la population à organiser ses propres conférences pour décider de ce dont elle veut parler et comment elle perçoit son avenir.

Comme je l'ai dit, il y a longtemps que nous aurions dû le faire. Certains d'entre nous ont essayé de le faire sous une forme ou sous une autre depuis 1980, mais chaque fois nous sommes allés contre le grain, contre les attentes du gouvernement qui préférait nous voir réciter notre morceau et disparaître.

M. Ouellet: J'accepte cette suggestion très utile et je vous remercie. Vous pensez évidemment que cela n'est pas assez fréquent, mais il y a plusieurs organismes de citoyens dont les activités sont financées par les gouvernements fédéral et povinciaux. Je sais que des groupes d'autochtones ont été financés pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités et il y a beaucoup d'autres groupes, certains que je rencontre de temps en temps, qui reçoivent des subventions du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial.

Cela existe donc, peut-être pas suffisamment...

Mme Eberts: Le problème pour beaucoup de ces groupes, c'est que ce financement qui servait jadis à la recherche, au développement et à la planification, sert maintenant à assurer des services de base dans les communautés à cause des coupures de budget dans les programmes du gouvernement. Il y a donc beaucoup d'initiatives que ces groupes pourraient prendre et qui ne sont pas financées. Par exemple, dans le cas de l'agression sexuelle, l'argent disponible sert à faire marcher des refuges pour les femmes, à prendre soin des femmes qui sont maltraitées chez elles.

Quand tous les fonds disponibles dans une communauté désavantagée sont consacrés à des services et à un minimum vital, il ne reste pratiquement rien pour des activités innovatrices. Depuis deux ou trois ans, c'est très souvent dans ce secteur-là qu'on a coupé les fonds, le développement des ressources intellectuelles, etc.

Native newspapers were cut. The Canadian Research Institute for the Advancement of Women...the idea places are not getting funded, nor are any of the grass-roots constitutional movements, I can tell you. Those are all being financed out of volunteer money, the same volunteer money that the women's shelters and the places for homeless are asking you for in donations because they do not have enough.

**Mr.** Ouellet: I would like to refer to a phrase you have at the bottom of page 8 of your presentation, where you say:

...we do not, at this time, need changes to the amending formula

You are not the only one who has come forward and indicated this. Many others have appeared before us who seem to believe that the problem is not with the amending formula. But, as you say further, some changes to the Constitution itself may be needed, but the way to accomplish these changes could be with the current amending formula.

There is one aspect, though, that I would like you to comment on, because you seem to be a defender of minorities and a defender of just rights for people. As you know, the Government of Quebec represents a large minority in Canada. The Government of Quebec is the representative of the francophone minority of Canada. They believe that things that could affect their language rights and their cultural rights and the preservation of their existence ought to be protected in the Constitution via a veto right for the Quebec government speaking on behalf of this large minority.

Obviously they are seeking an amendment to our current Constitution that will give them, on behalf of their government, a veto. What is your feeling in this regard? Do you think that, as the representatives of an important minority who have a historic raison d'être in Canada, they should have this veto?

#### • 1455

**Prof. Eberts:** Speaking as an English Canadian, I would first like to know what the *francophones hors Québec* think of such a proposal. One of the things our culture of respecting diversity has taught me is that people who are going to be the most directly affected by a measure should be called upon to comment.

That being said—and I am not aware of their position on that—my personal position is that I would go very far towards accommodating the fence on the part of Quebec, that it needs to be a bastion and a fortress and *une redoute* for the preservation of French language and culture in North America.

I have not directed my mind to whether I would go all the way to a constitutional veto, but I have a tremendous amount of respect for the desire on the part of Quebec to represent *la francophonie* in North America.

Ms Hunter: I would like to welcome you. . . Is it Dr. Eberts?

**Prof. Eberts:** If I call on my fancy honourary degrees, it is doctor; but it is really just Ms.

# [Traduction]

On a supprimé les journaux autochtones. L'Institut canadien de recherche sur les femmes... Les meilleures institutions ne sont pas financées, pas plus que les mouvements constitutionnels qui sont à la base, je peux vous l'assurer. Tous ces organismes sont financés bénévolement, exactement comme les refuges pour femmes et pour sans-abri, et vous demandent des dons parce qu'ils n'ont pas assez d'argent.

M. Ouellet: En bas de la page 8 de votre mémoire, vous dites:

...pour l'instant il n'est pas nécessaire de changer la formule de modification.

Vous n'êtes pas le seul témoin qui nous ait dit cela. Beaucoup d'autres personnes ont comparu qui semblent croire que le problème ne réside pas dans la formule de modification. Mais comme vous le dites plus loin, il serait peut-être nécessaire d'apporter certaines modifications à la Constitution proprement dite. Or, pour y parvenir, il faudra invoquer la formule de modification actuelle

Vous semblez défendre les minorités ou tout simplement les droits des gens, et j'aimerais savoir ce que vous pensez d'un aspect de cette question. Comme vous le savez, le gouvernement du Québec représente une large minorité au Canada. Le gouvernement du Québec est le représentant de la minorité francophone du Canada. Il considère que certains éléments qui touchent à leurs droits linguistiques et culturels et à la préservation de leur existence devraient être protégés par la Constitution et que cette protection devrait prendre la forme d'un droit de veto pour le gouvernement du Québec au nom de cette importante minorité.

De toute évidence, ce qu'ils veulent, c'est un amendement à notre Constitution actuelle qui leur donne un droit de veto au nom de leur gouvernement. Qu'est-ce que vous en pensez? Pensez-vous qu'il faut leur accorder ce droit de véto du fait qu'ils représentent une importante minorité qui a une raison d'être historique au Canada?

Mme Eberts: En tant que Canadienne anglaise, j'aimerais d'abord savoir ce que les francophones hors Québec pensent de cette proposition. S'il y a une chose que j'ai apprise à vivre dans une culture qui respecte la diversité, c'est qu'il importe de demander l'opinion des gens qui sont le plus directement touchés par une mesure.

Cela dit, je ne sais pas quelle est leur position à ce sujet; personnellement, je serais prête à faire beaucoup de concessions pour permettre au Québec de se retrancher comme il le juge utile pour préserver la langue française et la culture française en Amérique du Nord.

Je ne suis pas demandé si j'irais jusqu'au veto constitutionnel, mais j'ai le plus grand respect pour les aspirations du Québec qui souhaite représenter la francophonie en Amérique du Nord.

Mme Hunter: Je tiens à vous souhaiter la bienvenue. . . C'est bien docteur Eberts?

Mme Eberts: Quand on cite mes diplômes honoraires, oui, mais madame me suffit tout à fait.

A voice: It makes her part of the elite. You had better watch out.

Ms Hunter: I have a friend who takes great comfort in using her honorific "doctor"; then she does not have to deal with the other things we have go to through as women and what to call one another.

First of all, I want to preface my remarks by saying I absolutely agree with your analysis of the dismantling of the social net and the sort of dilemma that has faced us here as we are trying to deal with something while something else is going on outside. It is frustrating, because you cannot attend to everything at once.

I also want to let you know that prior to being elected, I was the chair of the Status of Women group in my community—a volunteer position. I am quite familiar with the kind of strain that goes on in the women's movement to do the kinds of presentations we are always called upon to do.

I am glad you are here, because the voice of progressive women has been almost altogether silent in presentations. I am not slurring any of those people who have come forth; I am just saying the organized progressive women's movement has not addressed this issue and I think this is a criticism. . And that is not because I have not solicited it; it just has not happened.

I am now part of the elite, and I am acutely aware that I am the exception that may prove the rule you pointed out. I obtained my party's nomination with donations of \$1,500 from friends and supporters. Now, that is because I was not supposed to win.

I am not discrediting your analysis; I am confirming it. The problem with our system is that although we want social consensus, as you point out, we do not have a mechanism to employ it.

We are trying to find, in this committee, something that will give us back the political legitimacy that is necessary, because we hear a lot of criticism about our political system, but the criticism comes from groups that are not looking forward to asking more people to become involved. If there are more people to be involved, it is more people to do things the way they were done before. They are not there to bring about change.

One of the things is a constituent assembly, and you are critical in your brief of a constituent assembly because it said it is more elite. Some of us on this on this committee are trying to get our minds around a mechanism where that could be addressed, where those people who have previously felt excluded could be included. I just wonder if you have any suggestions for us.

Prof. Eberts: Let me address two things you have said.

• 1500

First, I am aware that many women's groups are not attending these kinds of sessions—and I would say not attending these kinds of sessions any more, because a lot of women's groups are just "committeed right out" on the

[Translation]

Une voix: Elle fait partie de l'élite. Prenez garde.

Mme Hunter: J'ai une amie qui utilise volontiers son titre honoraire de «docteur»; cela lui évite toutes les complications que nous avons, nous les femmes, quand nous voulons nous désigner mutuellement.

Pour commencer, je tiens à dire que je suis tout à fait d'accord avec votre analyse du démantèlement du filet de sécurité sociale et du dilemme auquel nous nous heurtons lorsque nous cherchons à étudier ici un problème alors que tant de choses se passent à l'extérieur. C'est très frustrant car on ne peut pas tout faire à la fois.

Je précise également qu'avant d'être élue j'étais présidente, à titre bénévole, du groupe du statut de la femme dans ma communauté. Je connais donc très bien les tensions qui existent dans le mouvement féministe et les nombreuses interventions en public qu'elles sont appelées à faire.

Je suis heureuse que vous soyez parmi nous car jusqu'à présent, nous n'avons pratiquement pas entendu la voix des femmes progressistes. Je ne critique pas les intervenants que nous avons eus, je dis simplement que les regroupements féminins progressistes ne se sont pas penchés sur cette question et là, c'est peut-être bien une critique. Ce n'est pourtant pas faute de leur avoir demandé leur avis, mais cela ne s'est pas produit.

Je fais maintenant partie de l'élite, et je suis très consciente d'être l'exception qui pourrait confirmer la règle que vous avez signalée. J'ai été nommée par mon parti grâce à 1,500\$ de dons qui me venaient d'amis et de sympatisants. On ne s'attendait certainement pas à ce que je réussisse.

Je ne cherche pas à discréditer votre analyse, je la confirme. Le problème de notre système c'est que nous voulons parvenir à un consensus social mais, comme vous l'avez dit, nous n'avons pas de mécanisme qui nous permette de l'exploiter.

Notre comité essaie de trouver un moyen de rétablir la légitimité politique qui est nécessaire car si notre système politique est très critiqué, c'est très souvent par des gens qui n'ont pas l'intention de demander à un plus grand nombre de gens de participer au processus. Et pourtant, si plus de gens participent, il y a plus de gens disponibles pour accomplir la tâche comme elle l'était auparavant. Ils ne sont pas là pour apporter des changements.

L'une des possibilités, c'est une assemblée constituante et dans votre mémoire, vous critiquez cette notion car elle favorise encore une fois une élite. Certains d'entre nous dans ce comité essaient de concevoir un mécanisme qui réglerait ce problème, qui permettrait d'inclure des gens qui jusqu'à présent, se sont sentis exclus. Est-ce que vous auriez des suggestions à nous faire?

Mme Eberts: Je vais répondre à deux aspects de votre question.

Premièrement, je sais que beaucoup de regroupements féminins n'assistent pas à ce genre de séances, je devrais dire n'assistent plus à ce genre de séances parce qu'entre 1980-1981 et 1987, sans compter les manifestations provinciales du

Constitution from 1980-81 through 1987 and the provincial manifestations of the Meech process. It was very discouraging to go to some of the provincial hearings in Ontario, for example, with an overwhelming majority of the briefs expressing concern about the Meech Lake accord, and then having almost no trace at all in the committee's report of those concerns. After a while, with many pressures on your resources, you just decide to allocate them where you might do some good.

As far as trying to get a constituent assembly that is more representative is concerned, I will stick with and possibly develop a bit this idea of devolving power and resources, in the hope that grass-roots constituencies will produce people for a constituent assembly.

Given the very slender resources that a lot of communities bring to political activity, I think that the pump has to be primed to a certain extent, and that grass-roots constituencies can and will produce good members for a constituent assembly if they have the resources to take the deliberative action that is necessary. So providing certain communities with resources is really critical.

Here I suppose ideally one would say you provide resources to the communities as they see themselves, rather than try to pick out certain people whom this committee or the federal Cabinet or the federal civil service believe to be official representatives of those communities.

If you adopt that approach, then there will have to be a certain basic level of organization and commitment in the community before it will even surface to the view of people who have resources to give it. That is the real difficulty.

It is hard to think of a perfect solution here, because you are really trying to make reparations for the deficit in a system that is profoundly exclusionary. I think it is worth trying to address the resource issues that are necessary.

As far as the structure of a constituent assembly is concerned, there are a lot of groups in our society who might have a prima facie claim to representation in such an assembly.

It might be instructive for this committee, for example, to gather together a list of all the groups that made submissions at the provincial Meech hearings and at the federal Meech hearings. You will start seeing patterns, and you will know who is there wanting to be heard on the Constitution, and you will know who the constitutional activists are already. You can approach them and talk to them about how their community might want to organize itself. Organizing itself is the key here, not being organized from outside or not having one group or person plucked out of it to sit in some special assembly as an elite.

I have my navy blue suit on and my pearls and my pumps, so I am sympathetic to your comments about being a member of an elite too. I always have to remember that in the work I do with other women.

Mr. Nystrom: I want to ask Ms Eberts about what she said, that basically we do not need a change in the amending formula.

## [Traduction]

processus du lac Meech, ils ont fini par avoir une indigestion de comités sur la Constitution. Pendant les audiences provinciales en Ontario, par exemple, c'était particulièrement décourageant car une majorité écrasante des mémoires exprimaient de grandes réserves au sujet de l'Accord du lac Meech, et pourtant, dans le rapport du comité, on n'en voyait pratiquement pas la trace. Quand les ressources sont limitées, après un moment, on finit par décider de les utiliser quelque part où cela servira à quelque chose.

Quant à l'idée d'une assemblée constituante plus représentative, je m'en tiendrai à cette idée d'une cession du pouvoir et des ressources, et peut-être aurais-je l'occasion de la développer un peu dans l'espoir que ce sont des gens de la base qu'on enverra à l'assemblée constituante.

Étant donné que beaucoup de communautés consacrent de minces ressources à l'activité politique, il leur faut beaucoup d'encouragements dans une certaine mesure et je pense que les communautés réussiront à envoyer de bons éléments à une assemblée constituante si on leur donne des ressources pour les consultations nécessaires. Il est donc indispensable de donner à certaines communautés les ressources voulues.

Et là, idéalement, il faudrait peut-être fournir des ressources aux communautés et les laisser prendre leurs propres décisions au lieu de laisser ce comité ou le Cabinet fédéral ou la fonction publique choisir dans cette communauté les éléments qui lui semblent les plus représentatifs.

Si vous adoptez cette démarche, cela présuppose un certain niveau d'organisation et d'engagement dans la communauté et cela pose une difficulté certaine.

Il n'y a probablement pas de solution parfaite car, en réalité, il s'agit de compenser le déficit dans un système basé profondément sur l'exclusion. À mon avis, les ressources nécessaires sont un sujet qui mérite d'être étudié de façon approfondie.

Quant à la structure d'une assemblée constituante, beaucoup de groupes dans notre société peuvent se sentir autorisés à prima facie à figurer dans cette assemblée.

Votre comité aurait peut-être intérêt à dresser une liste de tous les groupes qui sont intervenus aux audiences provinciales sur le lac Meech et aux audiences fédérales également. Je pense que vous devriez y voir un schéma qui vous montrera qui souhaite se faire entendre à propos de la Constitution et quels sont les activistes constitutionnels déjà en place. Vous pourriez les contacter et leur parler de la façon dont leur communauté pourrait s'organiser. Il s'agit de s'organiser soi-même et non pas d'être organisé de l'extérieur ni d'aller chercher un groupe ou une personne pour siéger dans une assemblée d'élite.

Je porte mon tailleur bleu marine, mes perles et mes escarpins, je vous comprends donc tout à fait quand vous dites que vous faites partie d'une élite. Quand je travaille avec d'autres femmes, je dois sans cesse me souvenir de cela.

M. Nystrom: M<sup>me</sup> Eberts nous a dit que la formule de modification n'avait pas vraiment besoin d'être changée.

You are talking about the basic 7/50 and the five items requiring unanimity and so on, but in the present amending formula there is no place for aboriginal people. Would you suggest no change there, or do you think we should somehow tro accommodate them in the amending formula, such as a veto on anything that would affect them directly, like treaty rights or self-government?

The other area that seems to be missing in our amending formula is the north. There is no reference to the territories at all in the amending formula. Do you think we should be looking at something there?

The time limit, I gather, is not a big problem for you. I do not care much one way or the other on that, but the other two do bother me a bit.

**Prof. Eberts:** I think you have put your finger on the ones that were really the source of a lot of anguish in the Meech process as well. It sort of had a double effect in that the exclusion of the territories meant, in effect, the exclusion of a lot of First Nations people.

• 1505

What I would like to do is stage these priorities, if I may. I would think that if I had to choose between having a constituent assembly grown up from the bottom and getting to work at amending the Constitution, I would choose a constituent assembly grown up from the bottom, but I would put on its agenda the amending formula and changes that it wanted to see to the amending formula, because you might see some others in addition to the ones you have raised.

I think it would be an unhappy allocation of social resources for the government to concentrate on changing the amending formula now, when we do not really have anything to do with it, when we are so badly in need of social consensus.

There are a lot of other items that might go on the agenda of any such constitutional conference or re-constituting conference or whatever you want to call it, including issues relating to devolution of power as affecting aboriginal people and affecting other disadvantaged people if we are to do a real job here.

You would look at institutions of government like the House of Commons, and at processes like elections. You would look at ways of preserving the social net. You would look at the amending formula—all things that affect the participation of people in society, including the participation in amending the Constitution. I do not think it should be a top-down answer; I think it should be a bottom-up answer.

Mr. Nystrom: In terms of the words you use of a constituent assembly "grown up from the bottom", can you elaborate a bit more in addition to what you have already said about that? We had a gentleman here this morning, for example, who said we must elect that constituent assembly. We must have five people per riding elected.

# [Translation]

Vous parlez de la formule de base, 7/50 et des cinq points qui exigent l'unanimité, etc., mais dans la formule actuelle il n'est pas question des autochtones. Pensez-vous qu'un changement s'impose ou bien que nous devrions essayer de leur faire une place dans la formule de modification, par exemple leur accorder un droit de veto sur tout ce qui les touche directement, comme les droits issus des traités ou l'autonomie gouvernementale?

Il y a un autre secteur dont on ne parle pas dans notre formule de modification, c'est le nord. Les territoires ne sont jamais mentionnés dans la formule de modification. Pensez-vous qu'il faudrait reconsidérer?

La limite de temps, apparemment, ne vous pose pas un problème majeur. Personnellement, je n'ai pas des idées très arrêtées à ce sujet, mais par contre, les deux autres questions m'ennuient.

Mme Eberts: Vous avez mis le doigt sur des questions qui ont causé beaucoup d'incertitude pendant les discussions du lac Meech. En fait, ces omissions ont des effets doubles car en excluant les territoires on exclut également beaucoup de membres des Premières nations.

Si vous le permettez, je vais essayer de classer ces priorités dans une perspective. Si je devais choisir entre une assemblée constituante qui part de la base et qui évolue à partir de là, et un remaniement de la Constitution, je choisirais une assemblée constituante qui parte de la base mais j'inscrirais dans son mandat la formule de modification et des changements éventuels à cette formule car il pourrait y avoir des omissions autres que celles que vous avez mentionnées.

Le gouvernement répartirait mal les ressources sociales en cherchant seulement à changer la formule de modification. En réalité, nous n'avons pas vraiment besoin de la changer, mais par contre il est urgent de parvenir à un consensus social.

Si nous voulons vraiment faire un travail valable, il y a beaucoup d'autres points à inscrire à l'ordre du jour d'une conférence constitutionnelle ou d'une conférence constituante, peu importe comment vous la désignez, des questions comme la cession de certains pouvoirs aux autochtones et d'autres questions qui touchent certains secteurs défavorisés.

Il faudrait remettre en question les institutions du gouvernement comme la Chambre des communes et certains processus comme celui des élections. Il faudrait chercher à préserver notre filet de sécurité sociale. Il faudrait remettre en question la formule de modification et tout ce qui touche à la participation de la population dans la société, y compris sa participation au processus de modification de la Constitution. A mon avis la réponse ne doit pas venir d'en haut, il faut qu'elle vienne de la base.

M. Nystrom: Vous avez parlé d'une assemblée constituante qui parte de la base et qui évolue à partir de là. Pouvez-vous développer un peu cette idée? Ce matin nous avons eu un témoin qui nous a dit qu'il fallait élire cette assemblée constituante, qu'il fallait élire cinq représentants par circonscription.

Others say this would not be very reflective of the reality out there because you have, once again, the first past the post and special interest groups that would be campaigning, political parties and so on. If we do go the route of a constituent assembly, what is your vision as to what the assembly should be?

Again, we have a time constraint. There is a certain deadline in Quebec where there will be a referendum on sovereignty if there is no response from the rest of the country.

Can you give us the wisdom of your advice in terms of how you would see the assembly being structured? Would it be one only to seek a consensus and make a recommendation? After all, we do have an amending formula now that we are pretty well stuck with unless we get unanimous consent to change it, so it goes back to the legislatures anyway.

Perhaps you can respond to these concerns first.

**Prof. Eberts:** One of the things that is true of this current round of discussion is that everyone has a different view as to what the constituent assembly should be like and everyone has a different view as to issues of should there be a community of Canadas or whatever. My book–shelf is getting crowded with all these different proposals.

I would offer you one pattern or template and it is this: right now, there exists in Canada a formal stream occupied by people who are adroit at manipulating the process of formal democracy—people who are in political parties, people who can get elected to legislatures and so on. It is all too evident that there is a vast number of people outside that formal stream and these people are primarily located in and spoken for voluntary organizations.

This is a pattern that is not unique to Canada at the end of the 20th century. Most of the progress for women and children that we saw in North America in the 19th century was brought about as a result of womens' voluntary organizations; women who had no vote and through various means tried to influence those who had a vote. So I would say there should be a fundamental component of any constituent assembly allocated to the voluntary sector of those who are under-represented in the formal process.

There is another aspect of participatory democracy I would not like to see neglected in any plans for a constituent assembly—and this is not my blueprint; I am just sort of thinking of who should be attended to. There is a lot of grass–roots participatory democracy and thinking about the country that goes on in the trade union movement, right from the people in their workplaces right on up through. It is a growing ground for attention to democratic institutions and I think it would be very helpful to the overall process if there could be some formal attention to that constituency in any form of constituent assembly.

[Traduction]

D'autres nous ont dit que cela ne serait pas suffisamment représentatif car il y a toujours l'intervention de groupes d'intérêts spéciaux qui font campagne, les partis politiques, etc. Ainsi, si nous choisissons la solution d'une assemblée constituante, à votre avis, à quoi devrait-elle ressembler?

Là encore, il y a une limite de temps, le Québec s'est engagé à organiser un référendum sur la souveraineté si le reste du pays n'a pas répondu à une certaine date.

A votre avis, comment cette assemblée doit-elle être structurée? Est-ce qu'on lui demanderait uniquement de se mettre d'accord et de formuler une recommandation? Après tout, nous avons une formule de modification et à moins de nous mettre d'accord à l'unanimité, nous ne pouvons plus nous en sortir. Dans tous les cas, la décision est renvoyée aux Assemblées législatives.

Peut-être pourriez-vous commencer par ces questions.

Mme Eberts: Dans les décisions actuelles, s'il y a une constante, c'est que chacun a une opinion différente quant à cette assemblée constituante, chacun a son idée sur la notion d'une communauté de Canadas ou quelque chose de ce genre. Toutes ces propositions encombrent de plus en plus mes étagères.

Je peux vous soumettre un schéma, une ébauche: en ce moment il y a au Canada un mouvement de gens qui ont appris à manipuler adroitement le processus de la démocratie officielle, des gens qui appartiennent aux partis politiques, qui peuvent se faire élire aux Assemblées législatives, etc. D'autre part, il est évident également qu'en dehors de ce courant officiel il existe un second courant qui, le plus souvent, réside dans les organisations bénévoles.

En cette fin du 20° siècle, c'est un schéma qui n'est pas propre au Canada. La plupart des progrès accomplis par les femmes et les enfants en Amérique du Nord au 19° siècle ont été provoqués par des organisations féminines bénévoles, des femmes qui n'avaient pas le droit de vote mais qui employaient divers moyens pour influencer ceux qui avaient ce droit. Je pense donc qu'une assemblée constituante devrait comporter des éléments du secteur bénévole, de ce secteur qui est mal représenté dans le processus officiel.

Il y a un autre aspect de la démocratie participatoire qu'il ne faudrait pas négliger dans les plans d'une assemblée constituante, et là je précise qu'il ne s'agit pas de mon schéma à moi mais que je pense à divers éléments. Dans les mouvements syndicaux, depuis la base, le travailleur, jusqu'aux échelons supérieurs de ces mouvements, on réfléchit beaucoup à la démocratie participatoire. C'est un terrain de plus en plus favorable aux institutions démocratiques et l'ensemble du processus aurait intérêt à ce que ces éléments-là soient représentés dans n'importe quelle sorte d'assemblée constituante.

• 1510

As we saw in the free trade election, with no limit on spending, any electoral process will be an advantage to those with lots of spare cash lying around. One analysis I have seen is that \$20 million outside of party financing went to the pro free trade case in the election. You do not want to expose any process of building a reconstituent assembly to the influence of that much cash.

Mr. Reid: Welcome, Professor Eberts. I agree with a lot of what you have said and a lot of what you have written here. I will not take issue with where I think the core area of difference would have been, and that is on what would have been the impact of Meech Lake, particularly in terms of programming. As a Newfoundlander, that is something that worries me a lot.

One of the things that has been very intriguing to me as we have gone through this process is the discussion of what you have focused on. One part of it is what Cairns calls, as you said, the Charter people. As part of his theory, it is the development of those who compete for status because of the Charter. I tend to support your view that people are developing groups that have developed into equality seekers. I consider that a legitimate process.

You talked about élites, though, and élites tend to grow in a number of places. The response of the labour union has been interesting, not only to this committee but to the Charest committee, which was negligible, as much as we tried. Yes, we have developed a consciousness of those who are active in terms of the Constitution, and generally this committee has tried to seek those groups out. There are many others who choose to participate or are forgotten in the whole process.

I could probably be corrected on this, but the groups that have voluntarily come before this committee are more often the groups that consider themselves neither equality seekers nor members of interest groups. They perceive themselves as equally disenfranchised and very much not a part of the élites. They resent the disenfranchisement or the lack of empowerment. They resent the élites, and they resent what you and I would call equality seekers.

If I apply that to the whole concept of developing a social consensus, which I think we are long overdue in doing in this country, we come into the same conflict. We hear people say they want to start a tax revolt because the money they are spending is not being spent on them, or it is being wasted, or it is going to people who should not get it and all of that. It is an argument that I think I understand but do not have a lot of sympathy for in most cases.

The ultimate challenge is finding that balance. Those who consider themselves not represented in the élites or the equality seekers and in fact find themselves in conflict, are the ones who, I get the impression, are screaming more and more, are calling out more and more for attention. It is not that they want to organize and compete for that status or that equality, but they want the others to go away, frankly. I have trouble with that. I think that is what I am hearing [Translation]

Comme nous l'avons vu à propos du libre-échange, quand les dépenses électorales ne sont pas limitées, les gens qui ont de grosses réserves financières sont toujours favorisés. D'après ce que j'ai lu, un financement hors parti de 20 millions de dollars aurait été versé dans les caisses aux libre-échange. Il ne faudrait pas assujettir une assemblée constituante aux influences qu'exercent de telles sommes.

M. Reid: Professeur Eberts, je vous souhaite la bienvenue. Je suis d'accord avec beaucoup de choses que vous avez écrites et dites et je ne tiens pas à discuter d'un des points sur lesquels nous risquons de ne pas être d'accord, c'est-à-dire quel aurait été l'impact du lac Meech, en particulier sur la programmation. Etant de Terre-Neuve, c'est une question qui m'inquiète beaucoup.

Vous avez choisi d'axer la discussion sur certaines questions et ce choix m'intrigue beaucoup. Vous avez parlé, entre autres, de ceux que Cairns appelle les gens de la Charte. La théorie repose en partie sur le fait qu'il y a des gens qui revendiquent un certain statut à cause de la Charte. Je suis assez d'accord avec vous quand vous dites que des groupes apparaissent pour revendiquer l'égalité. À mon sens, c'est un processus légitime.

Cela dit, vous avez parlé d'élites, et les élites se développent dans divers endroits. La réaction des syndicats qui a été négligeable en dépit de nos efforts, à la fois devant ce comité et devant le Comité Charest, cela est intéressant. Effectivement, nous avons fini par bien connaître ceux qui s'intéressent activement à la Constitution et très souvent nous avons cherché à contacter ces groupes. Il y en a beaucoup d'autres qui ont choisi de participer ou qui ont été oubliés pendant le processus.

Il est possible que je me trompe, mais j'ai l'impression que les groupes qui se sont présentés volontairement devant le comité ne se perçoivent pas dans l'ensemble comme des groupes qui revendiquent l'égalité ni comme des groupes d'intérêts. Ils déplorent leur manque d'influence et considèrent qu'ils ne font pas partie d'une élite. Ils déplorent ce manque d'influence ou de pouvoir. Ils en veulent aux élites et également à ceux qui revendiquent l'égalité dont nous avons parlé.

Et cela me ramène au principe d'un consensus social qui, à mon sens, devrait exister depuis longtemps mais là, nous nous heurtons au même conflit. Les gens nous disent qu'ils veulent organiser une révolte fiscale car l'argent de leurs impôts ne leur est pas consacré à eux, parce qu'il est gaspillé, ou parce qu'il est consacré à des gens qui ne devraient pas y avoir droit. C'est un argument que je comprends, mais dans la plupart des cas, il ne m'inspire pas beaucoup de sympathie.

En fin de compte, c'est ce point d'équilibre qu'il va falloir trouver. Ceux qui considèrent qu'ils n'appartiennent pas à une élite ou ceux qui revendiquent l'égalité et qui finalement se heurtent à un conflit, ce sont ces gens qui crient de plus en plus fort, qui cherchent à attirer l'attention de plus en plus. Ils ne tiennent pas tellement à s'organiser ou à revendiquer un certain statut ou une certaine égalité, ce qu'ils veulent vraiment, c'est que les autres disparaissent.

across the country and in this committee. I would like you to comment on that and help me deal with it. It is a very fundamental problem, not just to constitutions but to the political evolution of this country.

**Prof. Eberts:** I think there is a very significant group of Canadians who feel abandoned by the old political process and are not part of any new constellation of groups. The fact that they are so publicly voicing their discontent in the constitutional process, I think, is a result of there being no other way for them to voice their concerns.

• 1515

David Crombie once presented a brief before a committee that I chaired—an interesting reversal of roles—and he said the orange has so much juice in it that if you push it in here, the juice will come out over there. One of the things that is happening is that our political parties are no longer representative. They used to be engines for seeking consensus within themselves, but that has broken down and there is no real national political party role in taking the discontent of such people—with the economy, with anti-discrimination measures or whatever—and modifying them and building them into a bigger policy area.

They may be seeking the dissenting parties. This may be one of the reasons for the popularity of the Reform Party. We see the breakdown of the national political parties and we also see a lot of transition in society, about which there is no place to complain. The last election is a good example. People did not want free trade, but we still got it. It would not have gone through in a popular vote, but because of the structure of the political parties we still got it.

I think a lot of the people who complain—the equality-seekers and others—are people who, in their own private and individual lives, are really worried and upset about what is happening to them and to the country. They may have worked at a job for 30 years and they see that they may be the next person to be fired. They may have lived in a community for 50 years and their families may have lived there before them, yet they now see that they are strangers to the mores of that community and they have no place to go.

A society that is really trying to build a social consensus does not write these people off, it includes them, because they do have legitimate concerns and worries. They are as much affected by the fundamental structural transformations in our society as are other Canadians, and it is necessary to find a voice for them. If existing institutions do not accommodate them, they will find their own voice. What I hope will happen is that their voices can be found and their interests can be accommodated within a process, the aim of which is accommodation and reconciliation, not just splintering and contention. We do not have that process right now.

[Traduction]

Cette position là me gêne. Mais malheureusement, c'est ce que j'entends très souvent un peu partout dans le pays ou au comité. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, vous réussirez peut-être à fixer mes idées. C'est un problème très fondamental, pas seulement d'ordre constitutionnel, mais également fondamental pour l'évolution politique du pays.

Mme Eberts: À mon avis, il y a un grand segment de la population qui se sent abandonné par l'ancien processus politique et qui ne fait pas non plus partie des nouvelles constellations. S'il manifeste son mécontentement publiquement dans le cadre du processus constitutionnel, c'est qu'en réalité il n'a pas trouvé d'autre moyen d'intervention.

David Crombie a un jour présenté un mémoire devant un comité que je présidais une interversion intéressante des rôles, et il a dit qu'il y avait tellement de jus dans une orange que si l'on poussait ici, le jus finissait par sortir là. Un des problèmes c'est que nos partis politiques ne sont plus représentatifs. Ils étaient jadis des moteurs qui servaient à établir des consensus internes, mais le mécanisme s'est enrayé et il n'y a plus de parti politique national qui réussisse à transformer les mécontentements, mécontentements face à l'économie, face aux mesures antidiscrimination, etc., en une politique nationale élargie.

Ils peuvent chercher à regrouper les éléments qui se désolidarisent, et c'est peut-être une des raisons de la popularité du Parti de la réforme. Les partis politiques nationaux se désagrègent et notre société qui traverse une période de transition, ne sait plus à qui se plaindre. Les dernières élections en sont un bon exemple. Les gens ne voulaient pas du libre-échange, mais nous l'avons eu tout de même. Si cela avait été soumis à un vote populaire, cela n'aurait jamais été adopté, mais à cause de la structure des partis politiques, c'est tout de même ce que nous avons eu.

La plupart des gens qui se plaignent, ceux qui recherchent l'égalité et d'autres, sont des gens qui sont profondément inquiets de ce qui leur arrive à la fois dans leur vie privée et individuelle et sur la scène nationale. Certains ont un emploi depuis 30 ans et s'aperçoivent qu'ils seront peut-être les prochains à être congédiés. Certains vivent dans une communauté depuis 50 ans, leur famille était là avant eux, et pourtant ils s'aperçoivent que les moeurs de cette communauté leur sont devenues étrangères et ils ne savent plus où aller.

Une société qui tente honnêtement de parvenir à un consensus social ne peut pas se permettre d'oublier ces gens-là, elle doit absolument les faire participer, car leurs préoccupations et leurs inquiétudes sont légitimes. Les transformations structurelles fondamentales de notre société les touchent tout autant qu'elles touchent d'autres Canadiens et il faut leur permettre de se faire entendre. Si les institutions actuelles ne suffisent pas, ils trouveront euxmêmes un moyen de se faire entendre. J'espère vivement qu'on saura les écouter, que le processus tiendra compte de leurs intérêts car c'est avant tout un processus de compromis et de conciliation, et non pas de morcellement et de discorde. Or, pour l'instant, c'est un processus qui n'existe pas.

The reason so many people have poured into public hearings to talk about this is that we have had no public hearings on the economy or a lot of other things that people are worried about. So they will come to a constitutional hearing to talk about whatever is on their minds.

Mr. Reid: I think the Constitution has provided a forum for that. We also forget that this is not a uniquely Canadian situation. This is also happening in the democracies of Asia, Europe, Australia, New Zealand and, to some extent, in the United States. We tend to think this is something that only we are confronted with. It is something we will have to go through because they perceive that it is not only the political élite but also those interest-élites who are the "enemy". It is finding that balance, as we swing back and forth to find the middle ground, that is going to be very difficult, because it gets worse as you swing.

**Prof. Eberts:** In a society where the major political parties and national institutions are hollowed out, there will be more violent oscillations from one pole to another. There is nothing to contain it, nothing to stop it or slow it down.

Mr. Reid: There are also continuing battles for position and power and that sort of thing. We could go on forever with this.

Mr. Atkinson: Professor Eberts, you made your views on the amending formula known and you finished off by saying that we should look at the substance. I have a quick question on substance and the equality seekers. You went through the list of things you think should be looked at and I was surprised you did not mention strengthening the Charter or the notwithstanding clause. Is there a reason for that?

• 1520

**Prof. Eberts:** One of the things I have mentioned is a re-examination of the structure of our political institutions.

This view may be heretical, and I do not want it quoted against the Charter which I value highly, but I think in a society where there is so much exclusion from the political side, the Charter is overworked. It is made to do more than it perhaps should do. I would like to see the Charter left to develop, as it will develop. It is likely under way now.

We have had a wonderful first six or seven years from the Supreme Court of Canada. They have made a number of fundamental and important decisions. There is more of this litigation coming and these values are being articulated.

We have also begun to see the limits of Charter litigation and Charter adjudication. More and more of the problems that are being put there cannot be solved elsewhere, and they involve very political issues.

If we are allocating scarce social resources and scarce social time, I would like to see it go into a re-examination of the political institution. If more of the work of our democracy can be done in the political institutions, that are more representative and more fundamentally in tune with the grassroots of Canada, then less has to be done in the Charter context.

[Translation]

S'il y a eu tant d'intervenants pendant ces audiences publiques, c'est qu'il n'y a pas eu d'audiences sur l'économie et sur beaucoup d'autres sujets qui inquiètent les gens. Ils profitent donc des audiences constitutionnelles pour venir parler des sujets qui les inquiètent vraiment.

M. Reid: Effectivement, la Constitution est un forum qui permet cela. Nous oublions souvent que ce n'est pas un phénomène exclusivement canadien. On voit la même chose se produire dans les démocraties d'Asie, d'Europe, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et, dans une certaine mesure, aux États-Unis. Nous avons tendance à penser que nous sommes les seuls dans cette situation. C'est un exercice indispensable parce que les gens pensent que l'élite politique n'est pas le seul «ennemi» et que ces groupes d'intérêts sont également une élite ennemie. Le pendule oscille de plus en plus fort et il va être de plus en plus difficile de retrouver le point d'équilibre.

Mme Eberts: Dans une société où les principaux partis politiques et les institutions nationales sont devenus creux, les oscillations vont devenir de plus en plus violentes. Il n'y a plus rien pour contrôler le pendule, pour l'arrêter ou pour le ralentir.

M. Reid: Et les gens continuent à organiser leurs retranchements et à défendre leurs pouvoirs, etc. Cela pourrait durer éternellement.

M. Atkinson: Professeur Eberts, vous nous avez expliqué ce que vous pensiez de la formule de modification et vous avez terminé en disant que c'était le fond qui était important. J'ai une question à vous poser au sujet du fond et des gens qui revendiquent l'égalité. Vous avez passé en revue une liste des sujets à étudier et j'ai été surpris de ne pas vous entendre parler du renforcement de la Charte ni de la clause nonobstant. Y a-t-il une raison à cela?

Mme Eberts: Entre autres choses, j'ai mentionné un réexamen de la structure de nos institutions politiques.

Ce point de vue peut être hérétique, et je ne voudrais pas qu'il soit interprété comme une critique de la Charte, à laquelle j'accorde une très grande importance, mais je pense qu'on y a beaucoup trop recours dans une société comme la nôtre, où le système politique est si peu propice à l'égalité. On utilise la Chambre davantage qu'il ne faudrait, et j'aimerais qu'on la laisse évoluer et progresser, ce qui semble être déjà le cas.

La Cour suprême du Canada nous a fait connaître six ou sept premières années fantastiques. Elle a pu prendre un certain nombre de décisions fondamentales et importantes. D'autres litiges seront présentés au nom de la Charte, et on est en train d'énoncer ses différents principes.

Nous avons aussi commencé à voir les limites des litiges et des décisions relevant de la Charte. De plus en plus, les problèmes qui se posent ne peuvent pas être résolus ailleurs, et ils font intervenir des questions très politiques.

Notre société dispose de peu de temps et d'argent, et j'aimerais donc qu'ils soient consacrés à un réexamen des institutions politiques. En étant plus représentatives et en comprenant vraiment les aspirations fondamentales de la population, elles pourraient accomplir davantage, et il serait moins nécessaire de recourir à la Charte.

As a Charter litigator, litigating on behalf of women and other disadvantaged groups, I know that a lot of the cases I take under the Charter are because the political process has failed. There is a knot there that is caused by the failure of the political process which you have to get cut in court. You can see it in our lifetime, where the advocacy agenda of a lot of disadvantaged groups has been transferred into a litigation agenda because the advocacy agenda was not successful enough. So I would like to see the efforts going to political reform.

As for the notwithstanding clause, it has had a checkered history in this country. I would be inclined to leave the Charter where it is at the moment and see if political reform cannot accomplish as much, if not more. My fear is that once the Charter is opened up, there will be losses from it rather than gains to it.

The impulse in the Meech Lake accord, for example, was toward a loss for the Charter, not a gain for the Charter. That is the way the mood of the country is running.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Atkinson.

Thank you, Professor Eberts, for your contribution today. As you can tell by the direction of questions and the interest of the members, you have struck a few chords here.

Thank you for such a fresh brief. Obviously, with footnotes dated today it, is very refreshing.

Prof. Eberts: Thank you.

We will call as our next witness Mr. Hartland M. MacDougall, managing partner and chairman of the board of the Royal Trust Company.

Mr. MacDougall, we welcome you and look forward to hearing from you. We would ask you to give us a brief resumé of your remarks and then take questions from members of the committee.

Would you be kind enough to introduce the gentleman who accompanied you, please?

Mr. Hartland MacDougall (Chairman, Royal Trust of Canada): Thank you, Mr. Chairman. My partner and associate, Joseph Chertkow, from Royal Trust, worked with me over the weekend in preparing what I have to tell you, which is hot off the press.

I heard you make reference to Professor Eberts' current footnotes. Well, if this copy feels warm, it literally is. I am going to come close to reading from it, because I have not had time to paraphrase it. We hope that the members of the committee will make notes as we go through it.

I must say that we do appreciate the opportunity. I am not really sure what I did to receive a phone call asking me if I would like to appear, since I am not a constitutional expert, nor a lawyer, nor somebody who perhaps could give the best advice on amending formulas and so on.

[Traduction]

Ayant défendu les femmes et d'autres groupes désavantagés en utilisant la Charte, je sais que j'ai recours à ce document pour un très grand nombre de causes, en raison de l'échec des institutions politiques. Leur échec crée des difficultés qu'il faut résoudre devant les tribunaux. C'est ce que nous voyons aujourd'hui: beaucoup de défenseurs de groupes désavantagés n'ayant pas suffisamment réussi à faire avancer la cause de leurs clients ont dû intenter des actions en justice. Je voudrais donc que l'on s'attelle à une réforme politique.

Quant à la clause «nonobstant», elle a connu des hauts et des bas dans ce pays. Personnellement, je laisserais la Charte inchangée pour le moment afin de voir si une réforme politique ne peut pas donner les mêmes résultats, ou même jouer un plus grand rôle. Ce que je crains, c'est qu'une fois démantelée, la Charte n'entraîne plus de pertes que de gains.

Par exemple, l'Accord du Lac meech a entraîné une perte plutôt qu'un gain pour la Charte, ce qui traduit l'état d'esprit du pays.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, M. Atkinson.

Madame Eberts, je vous remercie de votre exposé. Vous avez mis le doigt sur des points très intéressants, comme vous l'ont montré les questions et l'intérêt venant des membres du comité.

Nous avons beaucoup apprécié votre mémoire, surtout parce que vous avez mis la date d'aujourd'hui dans vos notes en bas de page. Merci beaucoup.

Mme Eberts: Merci.

Nous allons appeler notre témoin suivant qui est M. Hartland M. MacDougall, assistant directeur général et président du Conseil d'administration de la compagnie Trust Royal.

Monsieur MacDougall, nous vous souhaitons la bienvenue et nous sommes bien impatients de vous entendre. Nous vous demanderons de nous présenter un bref résumé de vos remarques, puis de bien vouloir répondre aux questions des membres du Comité.

Auriez-vous l'amabilité de présenter le monsieur qui vous accompagne, s'il vous plait?

M. Hartland MacDougall (président, compagnie Trust Royal du Canada): Merci, monsieur le président. Mon collègue M. Joseph Chertkow, du Trust Royal, a travaillé avec moi au cours de la fin de la semaine pour préparer ce que je dois vous dire, qui est donc très récent.

Je vous ai entendu parler des notes en bas de page de M<sup>me</sup> Eberts. Je peux vous dire que notre document est encore tout frais. Je vais presque vous le lire, parce que je n'ai pas eu le temps de le paraphraser. Nous espérons que les membres du comité prendront des notes au fur et à mesure que nous le lirons.

Je dois dire que nous sommes très heureux d'avoir la possibilité de comparaître devant le comité. Je ne sais pas très bien pourquoi on m'a téléphoné pour me demander si j'aimerais comparaître, car je ne suis ni spécialiste de la Constitution, ni avocat, ni même le mieux placé pour donner des conseils sur toutes sortes de questions, dont les formules de modification.

It was only last Thursday that my secretary found me and asked if I would like to appear. I said yes, for the simple reason that I am keenly interested in our country. Our company is obviously keenly interested in our country, and any possibility to contribute to the future well-being of our country is very much in my interest, our interests and, I know, your interest.

• 1525

I was asked if I really was speaking for the company, as well as myself. What you have in front of you in terms of the written word has the full support of my board of directors, essentially from the speeches I have made in the last three years to our shareholders, including dealing with the issue of our country and keeping it together. I think it is fair to say that I believe it has the support of our shareholders. I can say that we support the view of the Business Council on National Issues that there must be a rebalancing of federal and provincial powers within the Constitution.

This committee, as I understand it, is charged with the duty of studying the amending process for Canada's Constitution, which we all acknowledge is a very important exercise. I make the comment that the outcome of a process, and I think you would agree, is just as critical as the process itself. It can and will determine the outcome. The outcome is the constitutional framework for governing Canada's political, cultural and economic life in the years ahead.

Canada's financial sector is one of its greatest strengths. It is also vital to our country's economic well-being and prosperity; yet, sadly, the system of regulation, with its lack of federal-provincial co-ordination, is symptomatic of Canada's constitutional problems today. I want to take a few moments to describe those problems and propose a solution. It is a pragmatic model for a national framework for the financial services industry. First, I will describe the position we face today.

I think you will all acknowledge that the trust industry has been a major agent for change and innovation in financial services, and Canadian consumers have been the beneficiaries. However, we need a proper framework to sustain this record of growth and competition. We welcome the federal government's decision to proceed with the reforms to the laws governing federal financial institutions. We support the objective of increased competition, which we believe is of benefit to the Canadian public.

Royal Trust's perspective on the issues stems from its business strategy, which distinguishes us for two reasons. First, we are the only Canadian trust company with major international operations. Secondly, we have made the largest

[Translation]

C'est seulement jeudi dernier que ma secrétaire m'a trouvé pour me demander si je voulais comparaître. J'ai dit oui, pour la simple raison que je m'intéresse vivement à notre pays. C'est aussi le cas de notre société, bien sûr, et toute possibilité de contribuer au bien-être futur de notre pays est vraiment dans notre intérêt à tous, le mien, le nôtre, et le vôtre aussi.

On m'a demandé si je parlais vraiment au nom de la société, comme en mon nom personnel. Mon conseil d'administration appuie entièrement le texte que vous avez devant vous, et qui reprend essentiellement des discours que j'ai prononcés ces trois dernières années devant nos actionnaires, à qui j'ai parlé en particulier de l'unité de notre pays. Il me paraît juste de dire que nos actionnaires semblent partager ce point de vue. Nous appuyons celui du Conseil canadien des chefs d'entreprise, qui voudraient un rééquilibrage des pouvoirs des provinces et du gouvernement fédéral dans la Constitution.

Si je ne me trompe pas, le comité est chargé d'étudier le processus de modification de la Constitution du Canada, et nous reconnaissons tous l'importance de cette question. J'estime, et vous en conviendrez sans doute, que le résultat du processus est tout aussi essentiel que le processus lui-même, car il peut le déterminer, et il le déterminera. Quel est ce résultat? Il s'agit du cadre constitutionnel régissant la vie politique, culturelle et économique du Canada dans les années à venir.

Le secteur financier du Canada constitue une de ses plus grande forces. Il est aussi vital pour le bien-être et la prospérité économique de notre pays; or, malheureusement, le manque de coordination fédérale-provinciale du système de réglementation est symptomatique des problèmes constitutionnels qui se posent aujourd'hui au Canada. Je voudrais prendre un moment pour décrire ces problèmes et proposer une solution Il s'agit d'un modèle pragmatique pour un cadre national concernant l'industrie des services financiers. Je vais tout d'abord décrire dans quelle situation nous nous trouvons aujourd'hui.

Je pense que vous admettrez tous que les sociétés de fiducie ont été un grand moteur de changement et d'innovation dans les services financiers, et que les consommateurs canadiens en ont bénéficié. Cependant, nous avons besoin d'une bonne assise pour soutenir la croissance et la compétitivité de ce secteur. Nous sommes heureux que le gouvernement fédéral ait décidé de modifier les lois régissant les institutions financières fédérales. Nous appuyons l'objectif du renforcement de la concurrence qui ne peut qu'avantager le public canadien.

La perspective de la compagnie Trust Royal sur ces questions découle de sa stratégie d'entreprise, qui nous distingue pour deux raisons. Tout d'abord, nous sommes la seule société canadienne de fiducie ayant d'importantes

investment of any Canadian financial institution in the U.S. in the free trade era. Our business strategy is motivated by a desire to compete successfully not only in the Canadian domestic market nation-wide but to maximize all opportunity in other markets. We are operating in a global market.

Globalization has competitive implications for our industry. It also has constitutional implications for Canada. The Canadian regulatory framework must foster the growth of Canadian financial institutions so that they can compete effectively and efficiently in domestic and international markets. One impact of globalization is the trend toward international standards of regulation. An example is the international capital adequacy standards established by the banking regulators of major countries, including ours. There is also a movement away from the four-pillar institutional regulation to functional regulation based on activities carried on nation-wide.

What is the impact of these trends from a constitutional perspective? In our view, it means that Canada needs a truly national approach with national standards of supervision for our major financial institutions. In our view, in any constitutional rebalancing, the federal government should retain strong economic powers, including those over financial institutions, while the provinces should receive and enhance social and cultural powers.

The Fathers of Confederation did not think of mapping out a clear division of regulatory powers for financial institutions in 1867, nor could they have anticipated the playing fields of the 1990s. With the exception of banking, constitutional powers are not clearly divided with regard to the regulation of financial institutions in this country. A trust or loan corporation may be incorporated under either federal or provincial authority. Both federal and provincial corporations must be registered or licensed to operate in every province in which business is carried on.

### • 1530

Our major trust unit, Royal Trust Corporation of Canada, is a federally chartered institution but we still have to cope with 11 regulators if we want to do business nation—wide. Our major competitors, the chartered banks, only have one, the Office of the Superintendent of Financial Institutions. This is because of the exclusive federal power to legislate in relation to banking.

A federally chartered trust company like Royal Trust is not regulated under the Bank Act. It has been recognized for many years that this situation does not make a lot of sense. We are a bank in all but title. The 1964 Royal Commission

# [Traduction]

activités internationales. Par ailleurs, par rapport à toutes les autres institutions financières canadiennes, nous sommes le plus grand investisseur aux États-Unis, depuis l'Accord de libre-échange. Notre stratégie d'entreprise s'appuie sur notre volonté d'être vraiment compétitifs, pas seulement sur tout le marché intérieur canadien, mais sur le marché international, où nous voulons maximiser toutes les possibilités.

La globalisation a des conséquences sur notre industrie, puisqu'elle doit rester compétitive. Mais elle a aussi des implications constitutionnelles pour le Canada. Le cadre de la réglementation canadienne doit encourager la croissance des institutions financières de notre pays afin qu'elles puissent être véritablement compétitives sur les marchés intérieurs et internationaux. L'une des incidences de cette globalisation est la tendance vers l'adoption de normes internationales de réglementation. Je citerai pour exemple les normes internationales sur la suffisance du capital établies par les organismes de réglementation des banques des principaux pays, dont le nôtre. De plus, on est en train de s'éloigner de la structure de réglementation des quatre piliers pour s'orienter vers une réglementation fonctionnelle fondée sur les activités entreprises sur une échelle nationale.

Quel est l'effet de ces tendances dans une perspective constitutionnelle? Selon nous, le Canada a besoin d'une approche et de normes véritablement nationales pour contrôler nos principales institutions financières. Selon nous, dans tout rééquilibrage constitutionnel, le gouvernement fédéral devrait conserver des pouvoirs économiques solides, en particulier par rapport aux institutions financières, les provinces bénéficiant de pouvoirs socio-culturels accrus.

En 1867, les Pères de la Constitution n'ont pas pensé à nettement répartir les pouvoirs de réglementation pour les institutions financières, pas plus qu'ils n'auraient pu prévoir les enjeux des années 90. Sauf en ce qui concerne les banques, les pouvoirs constitutionnels ne sont pas nettement répartis quant à la réglementation des institutions financières au Canada. Une société de fiducie ou de prêt peut être constituée sous régime fédéral ou provincial. Les sociétés fédérales et provinciales doivent être enregistrées, ou obtenir un permis pour faire affaire dans chaque province où elles ont des activités.

Notre principale unité, la Royal Trust Corporation of Canada, est une institution sous régime fédéral, mais si nous voulons avoir des activités à l'échelle nationale, nous devons être assujettis à 11 organismes de réglementation, alors qu'il n'en existe qu'un seul, le Bureau du surintendant des institutions financières, pour nos principaux concurrents, les banques à charte. C'est que la législation bancaire ne relève que du gouvernement fédéral.

Une société fiduciaire sous régime fédéral, comme Royal Trust, n'est pas réglementée en vertu de la Loi sur les banques. On reconnaît depuis des années que cette situation est tout à fait absurde. Nous sommes une banque à tous les

on Banking, the Porter Commission, advocated a more comprehensive federal banking statute. More than five years ago, the Ontario Task Force on Financial Institutions also recognized the problem. At worst, it said, the possibility of incompatible legislation may make the system unworkable.

Unfortunately, we believe the worst fears are being realized. Increasingly, our industry is facing a problem of multiple regulation and overlap in its Canadian business activities. The failure of our federal government and the provinces to agree on key principles is alarming. Multiple regulation is a serious problem for two reasons.

First, it hurts competitiveness, both domestic and international, by increasing overhead costs, by requiring duplication, by creating operating inefficiencies, by reducing economies of scale for national companies and by increasing the costs of capital. In other words, competitiveness is being impeded when it ought to be fostered for the economic health of Canada.

Second, it actually increases the risks to safety and soundness in our financial system by producing more fragmentation, less certainty and lower accountabilities in financial regulation.

Canada has a system of deposit insurance, but this safety net can be threatened by increased fragmentation of the system. The safety and soundness of our financial system depends on common and comparable regulation and effective deployment of public resources, not duplication of resources at the different federal and provincial levels.

By way of analogy, no one argues that flying should be regulated province to province, country to country. Everyone just wants the skies to be safer. Should regulation of financial institutions be any different in terms of safety and soundness? No. Yet what we have is ever-burgeoning and different regulation. Policy-makers, we submit, must lift their heads up and see the big picture.

There have been recent initiatives by provincial ministers recognizing principles and harmonization, but to illustrate the classic flaw in our system, there has not been any substantive federal participation in this process to date.

This is coupled with a dangerous and counterproductive tendency toward treating financial institution issues as provincial rights issues. The worst instance of this problem is Ontario's equals approach. It is found in the Ontario statutes since 1988.

The concept of the equals approach is that it applies to any trust or loan company registered to do business in Ontario. It applies to our business operations, both inside and outside Ontario, i.e. nation-wide. It applies to the full

[Translation]

égards, sauf que nous ne portons pas le nom de banque. En 1964, la Commission royale Porter sur les banques recommandait l'adoption d'une loi fédérale sur les banques qui soit plus exhaustive. Il y a plus de cinq ans, le groupe de travail de l'Ontario sur les institutions financières a aussi reconnu ce problème. Au pire, a-t-on dit, la possibilité de lois incompatibles peut rendre le système inopérant.

Malheureusement, nous croyons que les pires craintes sont actuellement réalisées. De plus en plus, dans ses activités au Canada, notre industrie est confrontée à une réglementation multiple et a des chevauchements. L'incapacité de notre gouvernement fédéral et des provinces à s'entendre sur des aspects essentiels est alarmante. La multiplicité des règlements présente un problème grave pour deux raisons.

Tout d'abord, elle compromet la compétitivité aussi bien nationale qu'internationale en raison de l'accroissement des frais généraux, des double emplois, des inefficacités d'exploitation, de la réduction des économies d'échelle pour les sociétés nationales, et de l'acroissement des coûts du capital. Autrement dit, la compétitivité est freinée, alors qu'il faudrait l'encourager pour favoriser la santé économique du Canada.

Deuxièmement, elle compromet la sécurité et la validité de notre système financier, car elle crée une plus grande fragmentation, moins de certitude et moins de rigueur dans la réglementation financière.

Le Canada a un système d'assurance-dépôts, mais ce filet de sécurité peut être menacé par la fragmentation accrue du système. La sécurité et la solidité de notre système financier exige une réglementation commune et uniforme, ainsi que le déploiement efficace des ressources publiques, plutôt que leur double emploi aux différents niveaux, fédéral et provinciaux.

Pour donner un autre exemple, personne ne soutiendrait que la réglementation de l'aviation devrait être différente d'une province à l'autre et d'un pays à l'autre. Tout le monde ne veut qu'une seule chose à cet égard: une plus grande sécurité. La réglementation des institutions financières devrait-elle être différente si l'on parle de sécurité et de solidité? Non. Or, la réglementation augmente et change sans cesse. Nous estimons qu'il est temps que les décisionnaires se rendent compte de ce qui se passe exactement.

Des ministres provinciaux ont récemment pris certaines mesures pour tenir compte de certains principes et de la nécessité d'une harmonisation, mais le gouvernement fédéral n'a pas vraiment participé jusqu'à présent à ce processus, ce qui illustre bien le défaut classique de notre système.

À cela s'ajoute une tendance dangereuse et négative où les questions intéressant les institutions financières sont traitées comme des questions concernant les droits des provinces. Le pire exemple de ce problème est le concept ontarien de l'égalité de traitement. Il se trouve dans les lois de cette province depuis 1988.

Le concept de l'égalité de traitement signifie qu'il s'applique à toute société de fiducie ou de prêts enregistrée et exerçant des activités en Ontario. Ce concept vise nos opérations à l'intérieur et à l'extérieur de l'Ontario, c'est-

spectrum of operating rules, corporate governance, administrative rules and supervision of all companies registered in Ontario. Only 13 of approximately 50 companies doing business in Ontario are actually Ontario chartered trust companies.

The equals approach has a profound negative effect on the competitiveness of Canada's major national trust corporations in terms of costs of compliance and in lost business opportunities. To take an example, consider commercial lending. The new federal legislation will greatly broaden the commercial lending powers of trust companies to allow for unlimited powers for companies with a minimum of \$25 million in capital with supervisory approval.

However, Ontario's provisions regarding commercial lending are substantially different and are much more restrictive than the federal proposals. It is clear that Ontario's provisions do not grant trust companies the same lending powers as they do to chartered banks. It is also clear that a federal trust company will be denied any competitive advantage of the expanded powers under the new federal legislation. This is simply intolerable. It is not just our view. It is the description of the situation in last year's Senate banking committee report.

#### • 1535

Unless a vision is seized for the regulation of Canada's financial services industry, we will have the much predicted balkanized, segmented and ineffective regulatory system.

What is the solution to this serious federal-provincial problem that I have described? The first step is to recognize the fundamental goal that ought to be achieved for the financial sector. We agree with the Senate banking committee's 1990 report that there must be a framework for a truly national market in financial services. We believe this can only be achieved through an enhanced federal jurisdiction over all national deposit-taking institutions, not just the chartered banks.

How can this be achieved? Unfortunately, the most recent federal proposals will not allow a federal trust company to obtain a bank charter under its current ownership. The trust industry believes this option, sometimes described as a Schedule III bank designation, would go a long way to remove a major disadvantage that the industry faces. Formal constitutional amendment is one solution to the problem. In this regard the current amending procedure

### [Traduction]

à-dire à l'échelle nationale. Il s'applique à l'ensemble des règles d'exploitation, à toute la régie des sociétés, aux règles administratives ainsi qu'au contrôle de toutes les sociétés enregistrées en Ontario. Sur environ 50 sociétés faisant affaire en Ontario, seules 13 sont effectivement des sociétés de fiducie établies en vertu d'une charte de cette province.

Le concept de l'égalité a une incidence profondément adverse sur la compétitivité des principales sociétés nationales de fiducie du Canada, car elles dépensent beaucoup d'argent pour respecter les règles établies, et perdent des possibilités de faire des affaires. Examinons par exemple les prêts commerciaux. La nouvelle législation fédérale augmentera beaucoup les pouvoirs des sociétés de fiducie pour ce genre de prêts, et celles qui disposeront d'un capital minimal de 25 millions de dollars auront des pouvoirs illimités à cet égard, sous réserve de l'approbation des organismes de contrôle.

Cependant, les dispositions de l'Ontario concernant les prêts commerciaux sont très différentes, et beaucoup plus restrictives que les nouvelles propositions du gouvernement fédéral. Il est évident que les dispositions de l'Ontario n'accordent pas aux sociétés de fiducie les mêmes pouvoirs en matière de prêts qu'aux banques à charte. Il est évident aussi qu'une société fédérale de fiducie ne bénéficiera pas des avantages en matière de compétitivité que la nouvelle législation fédérale rend possible grâce à ces pouvoirs accrus. Cette situation est tout à fait inacceptable, nous ne sommes pas les seuls à le penser, et je voudrais rappeler comment le Comité sénatorial des banques décrivait cette situation dans son rapport de l'an dernier.

À moins de concevoir autrement la réglementation de l'industrie canadienne des services financiers, elle évoluera malheureusement comme prévu, pour se balcaniser, se segmenter et devenir tout à fait inefficace.

Quelle est la solution à ce grave problème fédéral-provincial que je viens de décrire? Il y a lieu de reconnaître d'abord l'objectif essentiel à atteindre pour le secteur financier. Nous appuyons les recommandations du Comité sénatorial des banques figurant dans ce rapport de 1990: un marché véritablement national des services financiers exige un cadre nouveau. Nous croyons que cela ne peut se faire qu'en renforçant la réglementation fédérale, afin qu'elle touche l'ensemble des institutions nationales de dépôts, et pas uniquement les banques à charte.

Comment peut-on y parvenir? Malheureusement, les toutes dernières propositions du gouvernement fédéral n'autorisent pas une société fédérale de fiducie à obtenir une charte bancaire, compte tenu de son régime actuel de propriété. Or, les sociétés de fiducie estiment que cette possibilité, qui les rapprocherait des banques de l'annexe III, comme on le dit parfois, serait extrêmement utile pour supprimer un inconvénient majeur qui pèse sur cette

might have a critical role on the outcome. Unless a consensus was arrived at for a new arrangement under the Constitution, the amending formula would undermine the goal of a national framework. This can be illustrated by the following example.

Let us say the federal government proposed an amendment to expand its exclusive power over banking to be a broader power over federal deposit-taking institutions. It would be a shift of power from the provincial jurisdiction under the head of property and civil rights in the province. The proposed amendment is authorized by resolution of the House of Commons, the Senate, and all provinces except Ontario. The provinces would be willing to give up their authority to regulate federal deposit-taking institutions, although not provincially chartered ones, but the new federal power would not have effect in Ontario. Under the general amending provisions of the Constitution, as I understand them, it could opt out. Then Ontario could continue to regulate federal institutions and it could still impose its equals approach. We would be no better off with a formal amendment.

The amending procedure could undermine the goal of a national system with national standards. This is a major defect of the existing amending formula and the power to opt out. It would allow a special status for Ontario and could perpetuate the problem we face today. Rebalancing the constitutional powers will only work if there is a consensus for a truly national approach. A solution could also be achieved through a pragmatic alternative which we call the Royal Trust model.

We were pleased that the Senate banking committee adopted our approach as the blueprint for its proposals for a national financial market. The Royal Trust model is a three-part solution composed of the following: First, a new consensus on key standards and principles; second, a federal-provincial accord on regulation; and third, acceptance of the designated jurisdiction concept.

What are the key points on which there should be a new consensus? They are fitness and competence standards for owning and operating a financial institution, common capital adequacy standards to safeguard institutional solvency, corporate government methods for prudent management, a division of responsibility for regulation by the home and host jurisdiction, including a more prominent use of the deposit insurance system with an enhanced role for the insurer, and finally, co-ordination of supervision and administration among regulators.

It is essential in developing this consensus that the private sector be involved in the process in discussions between the levels of government. This is one instance where it is vitally important that the regulated participate in the

[Translation]

industrie. Une solution à ce problème serait une modification constitutionnelle officielle. À cet égard, la procédure actuelle de modification pourrait jouer un rôle essentiel. À moins qu'on ne parvienne à un consensus pour trouver de nouvelles dispositions en vertu de la Constitution, la formule de modification compromettrait l'objectif d'un cadre national. C'est ce que je vais expliquer dans l'exemple suivant.

Disons que le gouvernement fédéral propose une modification afin d'étendre son pouvoir exclusif sur les banques aux institutions fédérales de dépôts. Un pouvoir en matière de propriété et de droit civil passerait donc de la province au gouvernement fédéral. L'amendement proposé est autorisé par une décision de la Chambre des communes, du Sénat et de toutes les provinces, sauf l'Ontario. Les provinces seraient disposées à renoncer à leur pouvoir de réglementation sur les institutions fédérales de dépôts, mais pas sur les institutions établies en vertu d'une charte provinciale, mais le nouveau pouvoir fédéral ne s'appliquerait pas en Ontario. Si je comprends bien les dispositions générales de modification de la Constitution, l'Ontario pourrait choisir de refuser le système proposé. Par la suite, il pourrait continuer à réglementer les institutions fédérales et à imposer son concept de l'égalité de traitement. Nous ne serions donc pas plus avancés avec une modification officielle.

La procédure de modification pourrait compromettre l'objectif d'un système national avec des normes nationales. C'est un défaut essentiel de la formule actuelle de modification, et du droit de retrait. Il donnerait un statut spécial à l'Ontario, de sorte que notre problème actuel pourrait perdurer. Rééquilibrer les pouvoirs constitutionnels ne pourra donner de résultats que s'il existe un consensus en faveur d'une solution véritablement nationale. Une autre possibilité serait d'appliquer le modèle pragmatique que propose Trust Royal.

Nous avons été heureux que le Comité sénatorial des banques se soit inspiré de notre méthode pour présenter des propositions en vue de la création d'un marché financier national. Le modèle de Trust Royal se présente en trois volets: il y a tout d'abord un nouveau consensus sur les normes et les principes essentiels; ensuite, un accord fédéral–provincial sur la réglementation, et enfin l'acceptation du concept de la sphère de compétence désignée.

Sur quels points essentiels faut-il qu'il y ait un nouveau consensus? Il s'agit des normes de compétence et d'efficacité pour posséder et exploiter une institution financière, des normes sur la suffisance du capital commun afin de sauvegarder la solvabilité de l'institution, des méthodes qu'emploie le secteur public pour assurer une gestion avisée, de la répartition des responsabilités en matière de réglementation entre les différents niveaux de compétence, et d'une plus grande utilisation du système d'assurance-dépôts, l'assureur jouant un plus grand rôle, et finalement une coordination de la surveillance et de l'administration entre les organes de réglementation.

Pour parvenir à ce consensus, il est essentiel que le secteur privé participe aux discussions que tiendront les différents niveaux de gouvernement. Dans ce cas-ci, il est essentiel que ceux qui seront visés par la réglementation

discussion of their activities. One of the criticisms of Meech Lake was the perceived lack of public participation. We echo this view when it comes to structuring a new framework for our industry.

The second element of our model is a federal-provincial accord on the regulation of financial institutions. There already is a precedent for this in the series of agreements reached in the regulation of the securities industry in Canada. Such an accord will allow federal and provincial governments to allocate their responsibilities for regulation and to address their respective policy goals.

• 1540

The third component of our model is to implement the designated jurisdiction approach in all provincial legislation, especially in Ontario, to provide relief for certain financial institutions incorporated in designated jurisdictions. This is based on the mutual recognition of the federal government and provinces. It would accept the concept of conduct of business rules and consumer protection laws in each host province.

In summary, the financial services industry, like many other major sectors, operates today in a global market. The need for competitiveness, as well as the safety of national financial institutions, has important implications for rebalancing the federal and provincial powers.

Second, a pattern of over-regulation and multiple federalprovincial regulation of financial services has emerged in this country. It is costly, inefficient, dangerous and not in the public interest.

Third, we need a national approach to eliminate multiple regulation. We need a disentanglement of the federal and provincial jurisdictions over major financial institutions. This could come from a readjustment of powers under formal amendment of the Constitution to expand the federal power over deposit—taking institutions and provide for a truly national framework with national standards.

Fourth, the amending formula should not undermine this rebalancing. An opting out procedure could thwart the goal for a national framework for regulation. The challenge is for a new consensus on the part of policy-makers, regulators and members of our industry.

Fifth, the three-part Royal Trust model is a pragmatic alternative to formal constitutional amendment. It is based on a federal-provincial accord, acceptance of key national common standards and mutual recognition of jurisdictions.

Ladies and gentlemen, we strongly believe our system of regulation must foster and promote the growth and competitiveness of Canadian financial institutions. We need a dynamic national market for the financial sector. This is part

# [Traduction]

participent aux discussions qui porteront sur leurs activités. Une des critiques de l'Accord du lac Meech portait sur le manque de participation du public. Nous estimons que notre participation sera essentielle lorsqu'il s'agira de structurer un nouveau cadre pour notre industrie.

Le deuxième élément de notre modèle est un accord fédéral-provincial sur la réglementation des institutions financières. Il existe déjà un précédent à ce sujet dans la série des accords conclus sur la réglementation de l'industrie des valeurs mobilières au Canada. Un tel accord permettra au gouvernement fédéral ainsi qu'aux gouvernements provinciaux de se répartir leurs responsabilités en matière de réglementation et d'examiner leurs différents objectifs en matière de politique.

La troisième composante de notre modèle est d'appliquer le principe de juridiction désignée à toute la législation provinciale, et surtout en Ontario, afin de soulager certaines institutions financières constituées en sociétés dans des juridictions désignées. On reconnaît ainsi l'importance mutuelle du gouvernement fédéral et des provinces, tout en acceptant les règles de conduite commerciale ainsi que les lois de protection du consommateur dans chaque province d'accueil.

En résumé, comme beaucoup d'autres secteurs importants, l'industrie des services financiers fonctionne aujourd'hui sur un marché mondial. La nécessité de la compétitivité et de la sécurité des institutions financières nationales a d'importantes implications pour le rééquilibrage des pouvoirs fédéraux et provinciaux.

Deuxièmement, depuis quelque temps, le Canada est beaucoup trop réglementé et ses services financiers sont assujettis à une multiplicité de règlements fédéraux et provinciaux. Tout cela est coûteux, inefficace, dangereux, et contraire à l'intérêt public.

Troisièmement, nous avons besoin d'une méthode nationale afin de supprimer la multiplicité des règlements. Nous devons démêler les juridictions fédérales et provinciales qui pèsent sur les principales institutions financières. Nous pourrions y parvenir en réexaminant les différents pouvoirs au moyen d'une modification de la Constitution, afin d'étendre le pouvoir du gouvernement fédéral sur les institutions de dépôts et de créer des normes et un cadre véritablement nationaux.

Quatrièmement, la formule de modification ne devrait pas compromettre ce rééquilibrage. Une procédure de retrait pourrait compromettre l'objectif d'un cadre national de réglementation. Le défi à relever est d'amener les décisionnaires, les organes de réglementation ainsi que les membres de notre industrie à parvenir à un nouveau consensus.

Cinquièmement, le modèle à trois volets du Trust Royal est une solution pratique, permettant d'éviter une modification constitutionnelle formelle. Elle s'appuie sur un accord fédéralprovincial, et sur l'acceptation de normes communes nationales essentielles ainsi que sur la reconnaissance mutuelle des juridictions.

Mesdames et messieurs, nous sommes fermement convaincus que notre système de réglementation doit encourager et promouvoir la croissance et la compétitivité des institutions financières du Canada. Nous avons besoin d'un

of the necessary retooling of our constitutional arrangements as Canada heads into the 21st century. We are convinced that all Canadians will benefit. I thank you for the opportunity, ladies and gentlemen, of so stating.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. MacDougall. We appreciate your presentation.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Thank you, Mr. MacDougall, for your presentation before the committee.

I wonder if you could explain to me again the equals approach. Are you saying that Ontario regulations, as they apply to a trust company such as yourself and others registered to do business, must abide by the same rules and regulations set down in Ontario and that those also apply in other provinces? I did not quite understand how that would work. Could you explain it to me, please?

Mr. MacDougall: I understand it, but I think I will let Joseph Chertkow answer. He has it right down to the final details.

Mr. Joseph Chertkow (Associate General Counsel, Royal Trust of Canada): In a nutshell, the Ontario legislation contains the concept that if you carry on business in this province, you have to be a registered trust or loan corporation. That applies to any federal trust company carrying on business, and it applies to any company from another province. It applies to your business operations in a way that applies both inside and outside Ontario, because the act does not segment your Ontario operations from the rest of Canada.

It has, I guess you could say, some strange or unexpected effects, because it would apply to the carrying on of business by federal trust companies, such as Canada Trust or Royal Trust. In British Columbia, it would apply to loans or deposit-taking in another province. In effect, it operates as extra-terroritorial legislation by Ontario.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): In effect, you would be governed in British Columbia by the rules set out by the British Columbian government, and you would have to comply with the Ontario government rules.

Mr. Chertkow: Yes, but let me explain. The British Columbia legislation does not have an equals approach in the same way. It has a designated jurisdiction approach. This means it defers to or recognizes the federal power and the primary supervision of the federal government over a federally chartered trust company.

• 1545

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Let me ask you about something else. On page 8 you said

It is clear that Ontario's provisions do not grant to trust companies the same lending powers as the chartered banks. It is also clear that a federal trust company will be denied any competitive advantage of the expanded powers under the new federal legislation.

# [Translation]

marché national dynamique pour le secteur financier. Cela fait partie du remaniement nécessaire de nos accords constitutionnels, au fur et à mesure que le Canada pénètre dans le XXI siècle. Nous sommes convaincus que tous les Canadiens en bénéficieront. Mesdames et messieurs, nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous faire entendre.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur MacDougall. Nous vous remercions de cet exposé.

M. Nicholson (Niagara Falls): Merci, monsieur MacDougall de votre témoignage.

Je voudrais vous demander de bien vouloir m'expliquer à nouveau ce concept de l'égalité de traitement. Êtes-vous en train de dire que les règlements de l'Ontario, qui s'appliquent à une société de fiducie comme la vôtre, et à d'autres sociétés qui sont enregistrées afin de pouvoir s'adonner à leurs activités... Ces sociétés doivent-elles être assujetties aux mêmes règles et règlements de l'Ontario qu'à ceux des autres provinces? Je n'ai pas très compris comment cela peut fonctionner. Pourriez-vous me l'expliquer?

M. MacDougall: Je comprends le système, mais je vais laisser Joseph Chertkow vous répondre. Il en connaît les moindres détails.

M. Joseph Chertkow (chef adjoint, Contentieux, Trust Royal du Canada): En deux mots, la législation de l'Ontario prévoit que pour faire des affaires dans cette province, il faut être une société de fiducie ou de prêts enregistrée. Cela vise toute société fédérale de fiducie, aussi bien que toute société d'une autre province. Cela s'applique aux activités commerciales à l'intérieur et à l'extérieur de l'Ontario, car la législation ne sépare pas les activités de l'Ontario de celles du reste du Canada.

Ces dispositions ont des effets étranges ou inattendus, car elles s'appliquent aussi aux sociétés fédérales de fiducie comme Canada Trust ou Trust Royal. En Colombie-Britannique, elles s'appliquent aux sociétés de prêts ou de dépôts dans une autre province. En fait, l'Ontario les utilise comme une législation extraterritoriale.

M. Nicholson (Niagara Falls): Vous seriez donc régi aussi bien par les régles établies par le gouvernement de la Colombie-Britannique que par celles du gouvernement de l'Ontario.

M. Chertkow: Oui, mais permettez-moi de vous donner d'autres explications. La législation de la Colombie-Britannique n'applique pas de la même façon ce concept de l'égalité de traitement. La Colombie-Britannique applique le principe de la juridiction désignée; autrement dit, elle admet qu'une société de fiducie sous régime fédéral relève essentiellement du gouvernement fédéral.

M. Nicholson (Niagara Falls): Permettez-moi de vous demander autre chose. A la page 8 de votre mémoire, vous dites

Il est évident que les dispositions de l'Ontario ne donnent pas aux sociétés de fiducie les mêmes pouvoirs de prêt que les banques à charte. Il est évident aussi que les pouvoirs accrus prévus dans la nouvelle législation fédérale retireront tout avantage compétitif aux sociétés fédérales de fiducie.

Presumably, the Province of Ontario would be looking at this. Are they looking at this situation? Do you know or have you approached them on that? I am not trying to get into an interjurisdictional dispute, but to me that seems to be something they would want to look at.

Mr. MacDougall: We are not sure, because there is the issue as to who believes they are better at dealing with certain things. We have approached them. We have approached all regulators in terms of the need for harmonization if we are to be competitive. We are not just talking about trust companies being competitive with banks, but about trust companies being competitive internationally.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): I see. You are the first group to come before us to deal with this specific area of the Constitution. You have been wrestling with this for quite some time. Is there any indication that any of the provinces would be prepared to look at a constitutional amendment that would expand federal powers?

Mr. MacDougall: That is a very complex thing, as you know better than I. I think they recognize that in any rebalancing there will be a give and take and that something has to be given up. They understand that financial regulation, for any country, really belongs in the federal jurisdiction. This is what the EEC is looking at right now in terms of their central bank proposals and so on, as Europe begins to integrate. Most of the provinces recognize that and I think all of them agree that they have to give something up in exchange for something else, and the area of finance is one where it is logical to give something up. My relations with provincial finance ministers certainly has confirmed that. When it gets into the political process, however, that is another issue.

**Mr. Nicholson (Niagara Falls):** We know all about that. Thank you.

**Mr. Duhamel:** Thank you for your presentation. I want to summarize what I consider to be the main thesis and then ask a question.

I believe your major point is that we need a rebalancing of provincial and federal powers, particularly as they impact upon financial institutions such as yours and others, because you now need to deal with a number of people. It is extremely complex, confusing and time consuming. There is duplication and waste and it does not lead to efficiency.

Have you had an opportunity to think about what areas of rebalancing between the provincial and federal governments might be required? I have argued that we need to look at that fundamental issue of what powers might more appropriately belong to the federal government, and what powers might be appropriate for the provincial and territorial legislatures.

Mr. MacDougall: I have given a lot of thought to it but I am not sure I am ready to say which ones. There are some easy ones. Culture is an easy one to place in the provincial area. There are some that you can clearly leave to the

# [Traduction]

La province de l'Ontario se penchera sans doute là-dessus. A-t-elle examiné cette question? Le savez-vous, ou avez-vous communiqué à ce sujet avec ses représentants? Je ne suis pas en train de m'immiscer dans un conflit de juridiction, mais il me semble que les responsables de ces questions voudraient examiner tout cela.

- M. MacDougall: Nous ne le savons pas exactement, car certains sont convaincus d'être mieux placés pour s'occuper de certaines questions. Nous avons communiqué avec tous les responsables de la réglementation à qui nous avons parlé de la nécessité d'une harmonisation afin que nous puissions être compétitifs. Il ne s'agit pas seulement de la compétitivité des sociétés de fiducie par rapport aux banques, mais de notre compétitivité sur le front international.
- M. Nicholson (Niagara Falls): Je vois. Vous êtes le premier groupe de témoins qui traite de cet aspect précis de la Constitution. Vous vous débattez depuis quelque temps avec cette question. Vous semble-t-il que les provinces seraient disposées à envisager une modification constitutionnelle qui élargirait les pouvoirs du fédéral?
- M. MacDougall: Cette question est fort complexe, et vous le savez mieux que moi. Elles reconnaissent que tout rééquilibrage exigera des concessions de part et d'autre. Elles comprennent que dans n'importe quel pays la réglementation financière est vraiment de compétence fédérale. La CEE examine actuellement cette question à propos de ces propositions en vue d'une banque centrale, maintenant que l'Europe commence à s'intégrer. La plupart des provinces reconnaissent cela et je pense qu'elles conviennent toutes qu'elles doivent renoncer à certaines choses pour en obtenir d'autres, et le renoncement est quelque chose de tout à fait logique dans le domaine financier. C'est bien ce qu'ont confirmé mes échanges avec les ministres provinciaux des Finances. Mais pour ce qui est du processus politique, les choses sont bien différentes.
  - M. Nicholson (Niagara Falls): Nous le savons tous fort bien. Je vous remercie.
- M. Duhamel: Je vous remercie de votre exposé. Je voudrais résumer ce qui me semble être la thèse essentielle, puis vous poser une question.

Vous dites essentiellement que nous devons rééquilibrer les pouvoirs des provinces et du gouvernement fédéral, notamment parce qu'ils ont une incidence sur des institutions financières comme la vôtre et comme d'autres, étant donné que vous avez maintenant besoin d'un plus vaste marché. Cette question est extrêmement complexe et compliquée, tout en exigeant beaucoup de temps. Les doubles emplois et le gaspillage ne favorisent pas l'efficacité.

Avez-vous eu l'occasion de vous demander dans quel domaine il faudrait rééquilibrer les pouvoirs des provinces et du gouvernement fédéral? J'ai dit qu'il nous fallait nous pencher su cette question fondamentale, à savoir quels pouvoirs devraient incomber au gouvernement fédéral, et lesquels conviendraient davantage au gouvernement des provinces et des territoires.

M. MacDougall: J'ai beaucoup réfléchi à tout cela, mais je ne suis pas certain d'être prêt à vous répondre, encore que la culture me paraisse trouver aisément sa place dans la sphère provinciale. Il y a donc certains pouvoirs que l'on peut

provinces. There are others, such as defence and finance, that clearly belong in the federal jurisdiction. I acknowledge that there are some where the federal government has to have some kind of co-ordinating role.

• 1550

I happen to be one of the fortunate Canadians who has lived in five different provinces, and several more than once. I have brought up five children and education is one of my big problems. I think there is logic for it being under the control of provinces, but there is an absolute, dire need in this country for some kind of co-ordination of our educational system. Every time we moved—and I am making this personal to illustrate the point—our kids were ahead in math, behind in history and geography, or, the next time we moved, it was the reverse. It was just a hodge-podge. So I think there should be some basic education—I should not get into the educational field, because there is so much that needs to be done, including the teaching of Canadian history.

When I was asked if I would appear, I did not find out what I was really appearing on—I am sort of here under false pretences—and linked it into the financial field because I am in finance. I did not really come with a vested interest, to sort of hit the finance button per se. I came as a keenly interested Canadian.

Mr. Duhamel: But I think it is a good example of some confusion out there, some duplication, and I know that it exists in other sectors. Perhaps you could give it some additional thought and come up with some delineation of those powers, which you might want to share with the committee.

I want to pursue another comment that you made. You talked about certain programs, such as social—you make reference to that in your paper—and cultural, perhaps going to the provinces.

Is there not a danger that this kind of difficulty that you experienced in education—you used it as an example—would occur as provinces attempt to respond to the social needs of their citizens and to the cultural needs of their citizenry? In other words, would we simply be adding additional confusion out there for Canada as a whole, if that were to happen?

Is there not a danger, particularly with respect to cultural matters—I assume that when you refer to cultural matters, you are probably including the use of languages, such as English, French, and perhaps some other languages—that they might be treated quite differently in various provinces and territories? I suspect this might create some additional conflict and disunity among Canadians.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): This is pretty philosophical stuff, but important, Mr. MacDougall, so I would ask you to be precise in your response—

Mr. MacDougall: I will try.

## [Translation]

facilement laisser aux provinces, mais d'autres, comme ceux qui concernent la défense et les finances appartiennent sans le moindre doute au gouvernement fédéral. Je reconnais qu'il y en a d'autres où le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de coordination.

Je suis de ces Canadiens qui ont eu la chance de vivre dans différentes régions; j'ai habité cinq provinces, et, dans plusieurs d'entre elles, plus d'une fois. J'ai élevé cinq enfants et l'éducation est l'un de mes grands soucis. Je pense que le fait que l'éducation soit une compétence provinciale se justifie, mais il faut absolument, impérativement une certaine coordination de notre système d'éducation. Chaque fois que nous avons déménagé—je vous donne en exemple mon expérience personnelle—nos enfants avaient de l'avance en mathématiques, du retard en histoire et en géographie et, au prochain déménagement, c'était le contraire. C'était un véritable méli-mélo. Je pense qu'il doit y avoir une certaine formation de base. Je ne devrais peut-être pas parler du domaine de l'éducation, car il y a tant à faire, et notamment en ce qui a trait à l'enseignement de l'histoire canadienne.

Lorsqu'on m'a invité à comparaître, je ne savais pas sur quoi je devais vraiment témoigner—je suis ici en quelque sorte sous de faux prétextes—et j'ai décidé de vous parler du secteur financier, puisque c'est le mien. Je ne suis pas venu ici défendre un intérêt particulier, celui du secteur financier. Je suis venu parce que je suis canadien et que la question m'intéresse vivement.

M. Duhamel: Je pense que cela montre bien qu'il y a confusion, chevauchement, et je sais que cela existe dans d'autres secteurs. Vous pourriez peut-être réfléchir encore un peu à la question des compétences et indiquer au comité comment vous imaginez ces pouvoirs.

J'aimerais revenir à un autre commentaire que vous avez fait. Dans votre mémoire, vous dites que certains programmes, comme les programmes sociaux et culturels devraient peut-être être confiés aux provinces.

Est-ce que vous ne pensez pas que le genre de difficultés que vous avez eues sur le plan de l'éducation—c'est l'exemple que vous nous avez donné—risque de se reproduire lorsque les provinces essayeront de répondre aux besoins sociaux et culturels de leurs citoyens? En d'autres mots, en faisant cela, est-ce que nous n'ajouterions pas simplement à la confusion qui règne déjà dans l'ensemble du Canada?

Lorsque vous parlez de culture, j'imagine que vous pensez notamment à la langue, soit l'anglais, le français ou peut-être d'autres langues, est-ce qu'il n'y a pas un risque que celles-ci ne soient traitées très différemment selon les provinces et les territoires? Je pense que cela pourrait créer de nouveaux conflits et diviser encore plus les Canadiens.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur MacDougall, ces questions sont passablement philosophiques, mais importantes, je vous demanderais donc d'être précis dans votre réponse...

M. MacDougall: J'essayerai.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): —if we can impose on you.

Mr. MacDougall: It would be foolhardy to deny there is not the risk. Obviously, there is the risk. There is no question in my mind that the linguistic one is key. Alberta and British Columbia; certainly Alberta has made its position quite clear, it would go unilingual English. That creates a problem for Canada, because French-speaking people should be allowed to appear in court and so on and Alberta is saying no.

I have lived in Alberta on three different occasions and I do not think there is any way to ask that province to accept bilingualism. You simply do not have the opportunity.

**Mr. Duhamel:** I do not want to ask it to accept bilingualism, but I would like it to accept language rights of minorities. Thank you.

Mr. MacDougall: I would agree with that.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Mr. Duhamel and Mr. MacDougall. Mr. Nystrom, please.

Mr. Nystrom: I also want to welcome Mr. MacDougall to the committee today. I would like to ask you a couple of questions, pursuing what Mr. Duhamel has said about the provinces. You stated that they should receive social and cultural powers. What kinds of social powers would you give them that they do not have now, in terms of our division of powers?

Mr. MacDougall: Mr. Nystrom, they probably have them but there is a duplication—the same thing as in the financial services industry—costly, ineffective, inefficient duplication. I would remove federal controls over some of the ones that they have. I think that is what I am really trying to clarify.

• 1555

Mr. Nystrom: I want to ask you about two things you have not referred to in your brief, to get your advice for the committee. What is your advice or what are your thoughts on the wisdom or lack thereof of a national referendum on a constitutional matter?

Secondly, what about the idea of a constituent assembly? A lot of people come before us and say the Constitution belongs to the people, certainly not to 11 first ministers or Members of Parliament or Senators or MLAs or what have you, and that there should be a body that is broader than just elected politicians to come up with consensus. Is that the right kind of trail to go down, or would you counsel us not to do so? The second question was on referenda.

Mr. MacDougall: I am an opponent of referenda because they just establish what people think the question is and what they are going to answer on their feelings today on that question. What they feel on that question today can be very different tomorrow. A referendum taken in 1991 can be absolutely meaningless one day later, one month later, one year later.

[Traduction]

Le coprésident (M. Edwards): . . . si vous le voulez bien.

M. MacDougall: Il faudrait être inconscient pour nier ce risque. Bien sûr, ce risque existe. Il ne fait aucun doute pour moi que la question linguistique est essentielle. L'Alberta et la Colombie-Britannique deviendraient unilingues anglaises. En tout cas, l'Alberta a fait connaître sa position très clairement. Cela pose un problème pour le Canada, car les francophones devraient pouvoir utiliser le français devant les tribunaux, etc., et l'Alberta refuse.

J'ai habité en Alberta à trois reprises et je ne pense pas que l'on puisse demander à cette province d'accepter le bilinguisme. Ce n'est tout simplement pas possible.

M. Duhamel: Je ne veux pas lui demander d'accepter le bilinguisme, mais j'aimerais qu'elle reconnaisse les droits linguistiques des minorités. Merci.

M. MacDougall: Je partage votre avis.

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup, messieurs Duhamel et MacDougall. Monsieur Nystrom, s'il vous plaît.

M. Nystrom: Monsieur MacDougall, bienvenue devant le comité. J'aimerais vous poser quelques questions, en enchaînant sur ce que monsieur Duhamel disait au sujet des provinces. Vous avez dit que celles-ci devraient avoir des pouvoirs dans les domaines social et culturel. Quel genre de pouvoirs sociaux leur donneriez-vous qu'elles n'ont pas déjà, dans votre partage des pouvoirs?

M. MacDougall: Monsieur Nystrom, elles ont probablement déjà ces pouvoirs, mais il y a des chevauchements—tout comme dans le secteur des services financiers—qui coûtent cher et qui sont cause d'inefficacité. J'abolirais les contrôles que le gouvernement fédéral exerce sur certaines compétences provinciales. Je pense que c'est ce que j'essayais d'éclaircir.

M. Nystrom: J'aimerais vous parler de deux choses que vous ne mentionnez pas dans votre mémoire et savoir quel conseil vous pourriez donner au comité. Pensez-vous qu'il serait sage ou pas de tenir un référendum national sur une question constitutionnelle?

Deuxièmement, que pensez-vous de l'idée de créer une assemblée constituante? De nombreux témoins nous ont dit que la Constitution appartient au peuple, et certainement pas aux 11 premiers ministres, aux députés fédéraux, aux sénateurs ou aux députés provinciaux, et qu'il devrait y avoir un organisme plus vaste, qui ne serait pas formé uniquement de politiciens élus, pour essayer de dégager un consensus. Est-ce que c'est la bonne voie à suivre ou est-ce que vous nous conseilleriez de ne pas faire cela? L'autre question portait sur le référendum.

M. MacDougall: Je suis contre les référendums, tout ce qu'ils nous disent, c'est de quelle manière les gens ont interprété la question et leurs sentiments à l'égard de cette question le jour même du référendum. Le lendemain, leur position peut être totalement différente. Un référendum tenu en 1991 peut être totalement dénué de sens le lendemain, un mois plus tard ou un an plus tard.

I heard my predecessor, Professor Eberts, make a comment along the lines of—what did you call it?

Mr. Nystrom: A constituent assembly.

Mr. MacDougall: A constituent assembly, and she made a reference, I think, to free trade which I happen to be one of the supporters of, as you know. She said that if it had gone to public vote it would have been negatived. I am not honestly sure that I agree with that, if all the facts had been put out. The constituent assembly at this point in time is what lacks definition in my mind. I feel we need something new and different.

I firmly believe we need a reformed Senate. I think we need something else too, but I am not sure how you would go about putting it all together. I do not know how you pick all the different interests. I heard your associate. I think you made a reference to the involvement of our native people and the territories and so on. Obviously, we have to find how to get all these people in. We have to find a way that you get that apathetic majority, or all that mass of apathy out there to express its mind, be it on free trade or whatever. It does not now.

You can say a referendum does that but, again, it is how the question is posed. They go out and answer the question they think at this moment, and then the next day say: I did not really mean that.

Mr. Nystrom: A referendum could also be very divisive as well. Also, what constitutes a majority in a federal state? Is it an overall majority, or a regional majority in each of the four or five regions of the country? You can also isolate Quebeckers or aboriginal people or westerners, as a matter of fact. Those are all possibilities in a referendum.

Also, it only allows people to participate at the very end of the process, not during the process itself.

Mr. MacDougall: Mr. Duhamel, I have only one comment. I am a native Montrealer, in case you do not know, who lived in the west for 18 years or something and lost most of his French, or I would be speaking to you *en français* at the moment.

Mr. Duhamel: Thank you. Merci. I did not want to suggest that you were not sympathetic. I did want to make a distinction between bilingualism and minority language rights. Not everyone understands that.

Mr. MacDougall: I should have picked up on that right away.

Mr. Duhamel: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. MacDougall and your associate, we thank you both very much for bringing this new bit of information to us and we appreciate your patience with the questions of the members.

We are going to suspend the session for two minutes.

Mr. MacDougall: Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

J'ai entendu le dernier témoin, le professeur Eberts, faire un commentaire sur—comment appelez-vous cela?

M. Nystrom: Une assemblée constituante.

M. MacDougall: C'est ça, une assemblée constituante. Si je me rappelle bien, elle a parlé du libre-échange, dont je suis partisan, comme vous les savez. Elle dit que si on avait demandé à la population de se prononcer sur le libre-échange, le résultat du vote aurait été négatif. Je ne suis pas tout à fait convaincu que ça aurait été le cas i tous les faits avaient été divulgués. Pour l'instant, je ne comprends pas très bien ce qu'est une assemblée constituante. Je pense qu'il nous faut quelque chose de nouveau, de différent.

Je suis convaincu que nous devons réformer le Sénat. Je pense qu'il nous faut quelque chose d'autre, mais je ne sais pas très bien comment il faudrait s'y prendre. Je ne sais pas comment choisir parmi les différents intérêts. J'ai entendu votre associé. Vous avez parlé, je pense, de la participation des autochtones, des territoires, etc. Nous devons évidemment trouver le moyen de faire participer tous ces gens. Il faut trouver le moyen d'inciter la majorité indifférente, cette grande masse apathique à dire ce qu'elle pense, que ce soit sur le libre-échange ou sur autre chose. Ce qu'elle ne fait pas à l'heure actuelle.

Vous me direz que c'est à cela que sert un référendum, mais cela dépend du libellé de la question. Les gens répondent à la question telle qu'ils la comprennent et le lendemain ils disent que ce n'est pas vraiment ce qu'ils voulaient dire.

M. Nystrom: Un référendum peut également semer la division. Et on peut se demander aussi ce qui constitue une majorité dans un État fédéral? Est-ce que c'est la majorité à l'échelle du pays, une majorité régionale dans chacune des quatre ou cinq régions du pays? Vous pouvez aussi isoler les Québecois, les autochtones, les gens de l'Ouest. Tous ces scénarios sont possibles lors d'un référendum.

En outre, il ne permet aux gens de participer qu'à la toute fin, et non pas pendant le processus lui-même.

M. MacDougall: Monsieur Duhamel, je n'ai qu'une chose à dire. Je suis né à Montréal, au cas où vous ne le sauriez pas, j'ai habité dans l'Ouest pendant environ 18 ans, j'ai oublié presque tout le français que je connaissais, sinon je vous parlerais en français aujourd'hui.

M. Duhamel: Merci. Je ne voulais pas dire que vous n'êtes pas sympathique. Je voulais faire la distinction entre le bilinguisme et les droits linguistiques des minorités. Ce n'est pas tout le monde qui comprend cela.

M. MacDougall: J'aurais dû saisir cela tout de suite.

M. Duhamel: Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur MacDougall, nous vous remercions beaucoup, ainsi que votre associé, de nous avoir présenté ce nouvel élément et nous apprécions la patience dont vous avez fait preuve à l'égard des questions des membres du comité.

Nous allons faire une pause de deux minutes.

M. MacDougall: Merci, monsieur le président.

• 1558

[Traduction]

1608

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I call this meeting back to order.

Mr. Timothy Wright (Individual Presentation): I would like to start, very briefly, with an Edmonton story.

I went to Edmonton very suddenly in 1976 and I had to pull my child out of the Toronto French School. I was told by the headmaster there that Alberta had the best French immersion after the Toronto French School, not only French immersion but Ukrainian and Cree as well.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): And Arabic and Hebrew and seven others, I think.

Mr. Wright: Is that right? It has changed.

Senator Gigantès: And Greek?

The Joint Chairman (Mr. Edwards): It is a little more modern than 594 B.C.

Mr. Wright: I think a national referendum would be a mistake. I think you need to go back to the people, like the Spicer commission did, but this time do it properly.

The little people are beginning to stretch their muscles. They want to be heard. What I got out of the reports on the Spicer meetings was that they were divisive. They were not empowering. People did not go away feeling they had accomplished anything. Those with substantial complaints went away even more bitter. I think you need to have something that will give the people who want to say something the ability to say it, but make it a positive event. It would be part of a process of helping to plan Canada.

In the letter that I sent, I talked very briefly about a process. I outlined the main parts of that process in the documentation I submitted. Preferably, it would be a day-long meeting. It could be done in three hours but it would require much more specific training to do it well. Winston Churchill said he liked being invited to speak for two hours; the half-hour speeches were the difficult ones.

• 1610

It starts off with a vision. There is a facilitator. The facilitor organizes the people into little teams of five or six people. They work together for a space of time on their vision for Canada. The facilitator puts those visions up on the board and groups them together. They then start on a process of the underlying blocks. What would stop this vision coming about? Once again these teams work together in this process and come up with two or three root causes of things that would just not enable the vision to happen.

Le coprésident (M. Edwards): La séance est ouverte.

M. Timothy Wright (présentation individuelle): J'aimerais, tout d'abord, vous raconter une histoire très courte au sujet d'Edmonton.

Je suis parti pour Edmonton, très soudainement, en 1976, et j'ai été obligé de retirer mon enfant du Collège français de Toronto. Le principal m'avait dit que l'Alberta avait le meilleur programme d'immersion en français après le Collège français de Toronto, et non seulement en français, mais également en ukrainien et en cri.

Le coprésident (M. Edwards): Et en arabe, en hébreux, et sept autres langues, je crois.

M. Wright: Est-ce exact? Les choses ont changé.

Le sénateur Gigantès: Et en grec?

Le coprésident (M. Edwards): Le grec moderne, pas celui de l'an 594 avant Jésus-Christ.

M. Wright: Je pense que ce serait une erreur de tenir un référendum national. Je pense qu'il faut consulter la population, comme l'a fait la commission Spicer, mais, cette fois, faites-le comme il faut.

Les petites gens commencent à sortir de leurs cocons. Ils veulent être entendus. D'après les comptes rendus des réunions de la commission Spicer j'en conclus que celles-ci sèment la discorde. Elles ne donnent aucun pouvoir aux gens, elles ne leur donnent pas le sentiment d'avoir accompli quelque chose. Ceux qui ont des griefs bien fondés, s'en retournent plus amers que jamais. Je pense qu'il faut trouver le moyen de donner la parole aux gens qui veulent parler, et d'en faire quelque chose de positif. Cela pourrait faire partie du processus de réforme du système politique du Canada.

Dans la lettre que je vous ai envoyée, je mentionnais très brièvement le processus. Dans mon mémoire, j'ai esquissé les principaux éléments de ce processus. Il s'agirait, de préférence, d'une réunion d'une journée. Elle pourrait durer seulement trois heures, mais il faudrait une formation plus précise pour l'animer correctement. Winston Churchill disait qu'il aimait qu'on l'invite à prononcer un discours de deux heures, et que les discours d'une demi-heure étaient les plus difficiles.

Cela commence par une vision. Il y a un animateur qui répartit les gens en petites équipes de cinq ou six personnes. Celles-ci essaient ensemble de définir leur vision du Canada pendant un certain temps. L'animateur inscrit ces visions sur un tableau et les groupe. Ensuite, les équipes s'intéressent aux obstacles sous-jacents. Qu'est-ce qui pourrait empêcher cette vision de se réaliser? Encore une fois, les gens se réunissent en équipes pour discuter de cet aspect, ils déterminent deux ou trois causes profondes qui empêcheraient la réalisation de cette vision.

Finally, the teams once again work on creating proposals, on how these blocks could be removed. Whilst this process is going on, a small group of people, perhaps one or two, would be preparing typed documentation of first division, and then of the underlying blocks. After the creative proposals, after the process of going through that and answering, and the final plenary when they are put up on the board and discussed, there would be a 15-minute or 20-minute coffee and doughnut break.

After this, the results of either the day or the three-hour timeframe would be handed out to people. You would create the happening where people, even with different viewpoints, were working together. I am sure you appreciate where a bunch of you with different viewpoints get together and there develops collegiality. It happens with people even with different viewpoints if they are forced to work together.

This is an aside, but one of the things that I think a lot of people do not understand, and it is a pity, is that they never get to see you working like this.

During the 15 to 20-minute coffee and doughnut break the final creative proposals are printed up and then people are given hard copy of what they spent their time on. They go away feeling as though they have achieved something. Meanwhile, with the aid of computers and stuff like that, you can pull together a view of a town, of a city, regionally, and finally provincially, of what the people who are prepared to get into the process and do something are saying. It should be very interesting information.

You could at the same time have teams and hit areas and, as well as holding a number as part of this process you could have some free training systems or sessions in which groups like churches, the Ys, etc., organizations wanted to do one themselves and did not feel like having outsiders, could be given a quick run through the system, printed aids, and, in effect, feed the same type of results back into the system.

Finally, you will notice on the bottom of the piece of paper there is a comment there about the Vermont papers. This book was written by a couple of surprising gentlemen. One was a university professor. The other is a politician. But he also was a Regan advisor at one point. It is a fascinating book on the democracy of tomorrow, and it has been around in Vermont for a long time.

In essence, it says that once you get people in larger groups than 2,000 you are starting to sow dissent. That is my process.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Sir, thank you very much.

Mr. Duhamel: Thank you for your presentation. You have discussed and described for us the effects of a constituent assembly. You have focused upon the process and I appreciate that and I believe I understand what you were saying. I believe, however, quite apart from the process you have described, we would need to have representatives within those constituent assemblies who represent a number of groups and different sectors, regions, provinces, territories in

## [Translation]

Enfin, les équipes essaient de proposer des solutions pour éliminer ces obstacles. Pendant ce processus, un petit groupe de personnes, peut-être une ou deux, prépare un rapport dactylographié sur les visions et sur les obstacles sous-jacents. Après avoir élaboré des propositions et en avoir discuté, les participants se réunissent une dernière fois en assemblée plénière pour discuter des propositions qui ont été inscrites au tableau. Il y aurait une pause de 15 ou 20 minutes pendant laquelle on servirait du café et des beignes.

Après, les résultats de la journée ou de la séance de trois heures seraient distribués aux participants. On pourrait ainsi créer un événement où des gens, ayant des points de vue divergents, pourraient travailler ensemble. Je suis sûr qu'il vous est déjà arrivé de vous réunir avec des gens qui ne partageaient votre avis et que vous êtes tout de même parvenus à un consensus. Cela peut arriver lorsque des gens qui n'ont pas les mêmes opinions sont obligés de collaborer.

J'aimerais ouvrir une parenthèse. Je pense qu'il y a une chose que bien des gens ne comprennent pas, ce qui est dommage, parce qu'ils ne vous voient jamais collaborer ainsi.

Pendant la pause de 15 ou 20 minutes, on imprimerait les propositions originales définitives et les gens recevraient sur papier les résultats de leurs cogitations. En partant, ils auraient le sentiment d'avoir accompli quelque chose. Entretemps, au moyen d'ordinateurs et d'autres techniques du genre, vous pourriez préparer un aperçu de ce que disent les gens qui sont prêts à participer au processus, et présenter ces opinions pour un village, une ville, une région et, enfin, une province. Ce serait très intéressant.

On pourrait avoir des équipes qui se rendraient dans les régions pour y organiser des séances dans le cadre de ce processus et qui, en même temps, donneraient des séances de formation gratuites à des groupes comme des églises, les YMCA, etc, des organismes qui aimeraient organiser leurs propres rencontres sans la présence de gens de l'extérieur. On pourrait leur donner un aperçu rapide du système et leur fournir des documents. Ces groupes pourraient ensuite transmettre leurs résultats qui s'ajouteraient aux autres propositions.

Enfin, vous aurez remarqué au bas de cette feuille un commentaire sur le livre *The Vermont Papers*. Il s'agit d'un ouvrage écrit par deux hommes étonnants. Le premier est professeur d'université. L'autre est un homme politique qui a également été conseiller de M. Reagan. C'est un livre fascinant sur la démocratie de demain et ça fait longtemps qu'il circule au Vermont.

En gros, ce livre dit que les dissensions naissent dès que l'on réunit plus de 2,000 personnes. C'est un point de vue que je partage.

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup, monsieur.

M. Duhamel: Merci de votre exposé. Vous nous avez parlé d'une assemblée constituante et vous nous en avez décrit les effets. Vous vous êtes concentré sur le processus et je crois comprendre ce que vous nous dites. Toutefois, je crois qu'il faudrait en outre que certains groupes et secteurs, des régions, et les territoires du Canada aient des représentants qui parlent pour eux dans ces assemblées constituantes, et ce, tout à fait indépendemment du processus

Canada. I was wondering if you had given some thought to that. Who would be represented? Would they be selected or elected? Have you had a chance to think about those particular components of a constituent assembly?

• 1615

Mr. Wright: Yes. My vision of this is that it moves across Canada. It fans out from the major regions. It does publicity and handles the people who show up. Although my main supplier of technical expertise in this has said that nine to five is better, it is obviously not appropriate for the type of thing that you would be in with this issue. So it would be evening sessions and maybe weekend sessions, Saturday mornings or something like that. I think you would deal with the issue that you are raising by having them in so many different kinds of environments that you would pick up those who are interested.

Mr. Duhamel: I am really quite interested, as are a number of colleagues, if this were to happen, in ensuring that there is a gender balance, that we have representation from our aboriginal communities. I am talking about our status Indians. I am talking about the Inuit and the Métis. I am really quite interested in ensuring that we have representation from our minority language groups, from our multicultural community, that they come forward and express themselves. There is a large group of Canadians, and people estimate it as large as five million, who are among the poor, living on the threshold of poverty or slightly below, most of whom are women. It would be important, I think, to have their particular views with respect to their vision of the country, how it is working for them, or not working for them. Some people have suggested representation from labour, both organized and unorganized, from business people.

I have some feeling that some of the better organized groups, if you wish, might ensure that they are involved, but I am not as confident that those others would, for a number of reasons. First of all, they have not always had the opportunity. They might feel a little intimidated. The publicity might not reach them as easily as it does others, etc. Do you have any comments with respect to my own point?

Mr. Wright: As your administration knows, I worked very hard at scheduling this because I ended up with two events on one day. I started off with the hearing of the Environment Assessment Board of Ontario Hydro, and I heard the natives there saying please come and have your hearings in our community. You could target any group you wanted, and you could make sure that you had very representative input by holding sessions in their local halls, in their community centres. In fact, this system is absolutely built for that, because you can go in there and do it there. I know from my experience of working in the Little Island Lake area, north of Winnipeg, in the Alaskan native area,

[Traduction]

que vous nous avez décrit. Est-ce que vous avez réfléchi à cette question? Qui serait représenté? Les représentants seraient-ils nommés ou élus? Avez-vous eu le temps de réfléchir à ces aspects particuliers d'une assemblée constituante?

M. Wright: Oui. J'imagine un groupe qui se déplacerait d'un bout du Canada à l'autre, qui se déploierait dans les grandes régions, qui diffuserait des annonces et qui accueillerait tous ceux qui se présenteraient. Quoique ma principale source de renseignements techniques à cet égard m'indique qu'il est préférable d'organiser des réunions qui durent de 9 heures à 17 heures, ça ne conviendrait évidemment pas pour ce genre de processus. Il s'agirait de réunions ayant lieu le soir, peut-être les fins de semaine, par exemple les samedis matins. Je pense que la façon de traiter une telle question est de tenir des séances dans un grand nombre de milieux différents les uns des autres pour pouvoir rejoindre ceux qui sont intéressés.

M. Duhamel: Si un tel processus était lancé je tiendrais beaucoup, tout comme un certain nombre de mes collègues, à ce qu'il y ait un équilibre entre les sexes, que les collectivités autochtones soient représentées. Par autochtones, j'entends les Indiens inscrits, les Inuits et les Métis. Je voudrais être très sûr que les groupes linguistiques minoritaires, les collectivités multiculturelles soient représentés, et qu'ils puissent s'exprimer. Il y a un grand nombre de Canadiens, selon certaines estimations ils pourraient être cinq millions, qui sont pauvres, qui vivent dans la pauvreté et la plupart sont des femmes. Je pense qu'il serait important d'entendre leur vision du Canada, et qu'ils nous disent ce qui est bon pour eux et ce qui ne fonctionne pour eux. Certains ont proposé que les travailleurs, syndiqués et non syndiqués, ainsi que les gens d'affaires soient également représentés.

J'ai l'impression que certains groupes, parmi les mieux organisés, pourront s'assurer de leur participation, mais je ne suis pas sûr que ce serait le cas pour d'autres groupes, et ce, pour un certain nombre de raisons. D'abord, ils n'ont pas toujours eu l'occasion de participer et pourraient se sentir un peu intimidés. Les messages publicitaires pourraient ne pas les rejoindre aussi facilement que d'autres, etc.. Avez-vous des commentaires à faire sur cette question?

M. Wright: Comme votre administration le sait, je me suis donné beaucoup de mal pour venir aujourd'hui, car j'avais deux rendez-vous le même jour. Je suis d'abord allé à l'audience de la Commission d'évaluation de l'environnement d'Hydro Ontario où j'ai entendu des autochtones réclamer que des audiences aient lieu dans leurs collectivités. Vous pouvez cibler n'importe quel groupe et vous pouvez vous assurer d'entendre des opinions très représentatives en tenant des réunions dans la salle communautaire. Enfin, cela fait parti intégrante du processus, vous allez sur place et vous tenez les séances sur place. Je sais, pour avoir travaillé dans la région de Little Island Lake, au nord de Winnipeg, parmi

and also in little towns in Iowa, that if you go in and create events, people will come out because of raw curiosity. Now, the facilitator has to be well trained to get them to start contributing, but you will get them to come.

One of the points that came across in a couple of the addresses this morning was that the natives in certain areas think this assessment hearing is a joke. It is the soft face of colonialism for a short period of time. So you have to be serious. You have to go in there, you have to do it well, and you have to give them feedback of what they put in. You have to make them feel it is going into the hopper, that it is actually going to contribute.

• 1620

You could do the same thing in the less privileged areas, and you could get community input very simply by having a breakfast, by providing child care, lots of coffee and doughnuts, and publicizing it very well, as well as working within the local groups. The people who are around locally know the catalysts. They know the people who can create these events.

Mr. Duhamel: I have one more question with respect to time. As you well know, this is a huge, vast country. I know just how large it is as the result of the hearings. We have been to western Canada, the four western provinces. We have been to the two territories. We have been to the four Atlantic provinces. We are completing the hearings in Ontario and Quebec.

You have heard me refer to a number of groups who, I think, ought to be giving us their feelings, their opinions, their views, their vision of Canada and how it is working for them. Your process, that I understand and with which I have been involved, is one that takes time. That is not necessarily bad because it takes time to reach consensus, but we have some realities that are facing us. For example, the Quebec government has indicated that it wants to have a referendum by the fall of 1992 unless there is a proposal from the rest of Canada.

While some people suggest there is some flexibility, I think there are real problems there, because Mr. Bourassa will be very close to an election. He needs to make some decisions as to whether or not he will have a referendum to help him determine the future of his province, or whether or not there will be proposals from the rest of Canada that will help him sort that out.

If he does not move forward, there is another gentleman by the name of Mr. Parizeau who is really quite interested in replacing him and who has a very clear agenda. The point is, sir, with a large country a lot of groups want to be heard. For a process that is a very fine, sensitive one, from some practical, realistic timelines, with some flexibility—probably not a whole lot—do we have the time to do all of that within that period of time, assuming I defined it reasonably accurately?

## [Translation]

les autochtones de l'Alaska et dans de petites villes de l'Iowa, que si vous allez au devant des gens pour créer l'événement les gens se présenteront, ne serait-ce que par simple curiosité. Bien sûr, le facilitateur doit être bien formé pour pouvoir les amener à participer, mais ils se présenteront.

L'une des choses que plus d'un témoin a mentionné ce matin c'est que les autochtones de certaines régions pensent que le processus d'évaluation environnementale est une farce. Que c'est le colonialisme qui essaie de se présenter sous un jour favorable, mais que ça ne durera pas longtemps. Vous devez être sérieux. Vous devez vous rendre sur place, bien faire les choses et leur fournir une réaction à leurs propos. Vous devez les convaincre que l'on va tenir compte de ce qu'ils disent, que leur contribution sera vraiment utile.

Vous pourriez faire la même chose dans des régions plus démunies, vous pourriez recueillir l'opinion des membres de la collectivité tout simplement en leur offrant le petit déjeuner, un service de garderie, beaucoup de café et de beignes, en faisant beaucoup de publicité pour annoncer votre venue et en collaborant avec les groupes locaux. Les gens de la région connaissent les catalyseurs. Ils savent qui peut organiser ces événements.

M. Duhamel: J'ai une autre question sur le choix du moment. Comme vous le savez très bien, notre pays est immense. J'ai pu me rendre compte de sa vaste étendue depuis que nous avons entrepris ces audiences. Nous nous sommes rendus dans l'Ouest du Canada, dans les quatre provinces de l'Ouest. Nous sommes allés dans les deux territoires. Nous nous sommes rendus dans les quatre provinces de l'Atlantique. Nous terminons nos audiences en Ontario et au Québec.

Vous m'avez entendu mentionner un certain nombre de groupes qui, d'après moi, devraient nous faire part de leurs sentiments, de leurs opinions, de leurs points de vue, de leur vision du Canada et nous dire ce que ce pays leur apporte. Votre processus, que je comprends et auquel j'ai participé, demande du temps. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose, car il faut du temps pour arriver à un consensus, mais nous devons tenir compte de certaines réalités. Par exemple, le gouvernement du Québec a annoncé qu'il a l'intention de tenir un référendum à l'automne de 1992 à moins que le reste du Canada lui fasse une proposition.

Certains pensent qu'il y a une certaine marge de manoeuvre, mais je pense que nous avons là des problèmes très réels, car M. Bourassa sera très proche de son échéance électorale. Il doit décider s'il tiendra ou non un référendum pour l'aider à déterminer l'avenir de sa province ou si le reste du Canada lui fera des propositions qui l'aideront à y voir clair.

S'il n'agit pas, il y a quelqu'un d'autre, M. Parizeau qui ne demande pas mieux que de le remplacer et qui a un programme très clair. Le fait est, monsieur, que dans un vaste pays comme le nôtre il y a de nombreux groupes qui veulent se faire entendre. Aurons-nous assez de temps pour mener à bien un processus aussi subtil, aussi sensible, vu les contraintes de temps auxquelles nous faisons face, en supposant que ma définition des choses soit raisonnablement exacte?

Mr. Wright: I think if you got on to it quickly, if you had an operation rolling by the end of May, you would have two summers. You have almost close to instant pulling of what is coming out of this and you could statistically feed the program so that you covered representative areas. As the system got better and better, you go deeper and deeper into it but you still collectively would cover it.

More than anything like that, the word of mouth would follow, I think. If people continually came out empowered from these types of processes then it would gain its own momentum.

**Mr. Duhamel:** The point that you are making is people need to feel as if they are really actually listened to and are making a difference.

Mr. Wright: That is right.

Ms Hunter: Welcome, Mr. Wright. What you are advocating here is a different way of operating, almost totally different, from our current political structures. We have an adversarial political structure.

Implicit in your remarks is that it is not appropriate, at least on constitutional issues, to have adversarial system continue, and that there has to be another way of solving problems.

I think that has been said in different ways consistently across Canada, that there has to be a new mode. I take your remarks about process and that when people get together and have to solve a problem, there are not the sort of winners and losers that the public process often projects, because we get together and we manage.

The committee structure in Parliament comes up with an amazing number of consensus reports. We are criticized for always playing party politics, but when we come up with a consensus document we are criticized for being co-opted by whatever forces. It is called "no winning".

• 1625

I agree that with the Constitution, because the previous process had been so discredited, people want a new mode of operating. What you have given us is something to put into the mill as a means of trying to find a way.

The constituent assembly model is, I think, gaining momentum. But you have given us something to think about, how we operate once the thing is formed.

There has to be a mind-set change, though, of winners and losers, and that is almost like throwing away the adversarial process. I like your comments.

Mr. Wright: I think you have credited me with achieving more than I thought I had, or set out to do.

What I have suggested is essentially a data collection system that, within your current system, you could use not only to collect good data yourself but also to give a clear impression to everybody that you are really wanting to hear what they have to say. I do happen to think that over a time period the political process may have to shift a little, but I really was not getting at that per se. I was just saying, here is a way.

[Traduction]

M. Wright: Je pense que si vous lanciez le processus rapidement, s'il était en marche d'ici la fin de mai, cela vous donnerait deux étés. Vous auriez des résultats presque immédiats. Vous pourriez alimenter le programme en données statistiques qui vous permettraient de couvrir les régions les plus représentatives. Puis, les améliorations au système vous permettraient d'approfondir les choses et de rejoindre plus de gens.

Mais, surtout, c'est le bouche à oreille qui fonctionnera. Si les gens sortent de ces réunions avec le sentiment d'avoir accompli quelque chose, le processus continuera sur sa propre lancée.

M. Duhamel: Ce que vous dites c'est que les gens doivent avoir l'impression qu'on les écoute vraiment et que leur contribution compte pour quelque chose.

M. Wright: C'est exact.

Mme Hunter: Bienvenue, monsieur Wright. Ce que vous préconisez c'est une nouvelle façon de fonctionner, presque totalement différente, de nos structures politiques actuelles. Nous avons une structure politique fondée sur la confrontation.

On peut déduire de vos observations qu'il ne convient pas, du moins en ce qui concerne les questions constitutionnelles, de maintenir ce système qui oppose les gens et qu'il doit y avoir un autre moyen de résoudre les problèmes.

Je pense que partout où nous sommes allés au Canada on nous a dit, de diverses façons, qu'il doit y avoir une nouvelle façon de faire. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit au sujet du processus, lorsque les gens se réunissent pour résoudre un problème, il n'y a pas au bout du compte des gagnants et des perdants comme c'est souvent le cas dans des processus publics, car les gens collaborent.

Il est étonnant de voir le nombre de rapports de comité du Parlement qui résultait d'un consensus. On nous accuse de faire de la politique partisane mais, lorsque nous produisons un rapport unanime, on nous accuse d'avoir cédé à des forces quelconques. On ne peut pas s'en sortir.

J'admets que pour la Constitution, les gens veulent un nouveau processus parce que le précédent a été discrédité. Vous nous avez donné une idée qui nous aidera à trouver une solution.

Le modèle de l'assemblée constituante s'impose de plus en plus, à mon avis. Mais vous nous avez donné un sujet de réflexion pour le fonctionnement de l'assemblée constituante, quand elle sera créée.

Il faut toutefois changer les attitudes et ne plus se considérer comme gagnants ou comme perdants. Il faut rejeter le processus de confrontation. J'aime vos commentaires.

M. Wright: Je pense que vous m'accordez plus de mérite que je ne croyais en avoir ou que je ne voulais en avoir.

J'ai simplement suggéré un système de collecte de données qui, avec le système existant, pourrait être utilisé non seulement pour recueillir des données pour vous même mais également pour bien faire comprendre à tous les Canadiens que vous voulez vraiment savoir ce qu'ils pensent. Je crois qu'avec le temps, le processus politique devra changer un peu mais ce n'est pas ce à quoi je songeais. Je n'ai fait que proposer une façon de faire.

After being here for close to 25 years and having been around it quite a bit, I like Canada, and I do not want to be in a messy situation in a few years. So I think that you have to go back to the people. However, unless you have an effective way of doing it, it is just going to be a disaster.

I agree 100% with your win—win comments. Intellectually, I know that committees of cross-parties do work together and put things out. I think collectively you need a good press manager, because you get bad press, a lot of which you work hard at deserving. But on this issue, I think what you have to do is quickly, cleanly and effectively get the mood of what people are thinking. Along with that, you have to do it in such a way that everybody feels good about it, because if they feel good about it, it is going to change their minds.

I agree with Mr. MacDougall about the referendum, the "I think this way today. Who did I have my car accident with yesterday? I do not like those kind of people", type of thing. I really think that you have to take a calm, considerate tap of what people are thinking, people who are prepared to vote with their feet, people who are prepared to get out and come to these meetings. I think they have to be phrased right but I think they can be held. I really think an incredible number of them can be held by the end of the summer of 1992.

Ms Hunter: So we are talking about political will here.

The previous witness coined a phrase "institutionalized failure". We have to break that mould because there is a feeling out there by some people that we are embarked on a process that is predictable in its outcome and that we are here as a means of saying: Well, we did our best, but the outcome was predetermined.

Mr. Nystrom: I wonder what your feeling is on a free vote in the House of Commons on all constitutional amendments.

Some people have argued that if there were a free vote requiring a two-thirds majority, MPs would be more obligated to reflect the viewpoints of their various constituencies and held more accountable for the vote they would cast in the House on that particular issue, on constitutional amendments, because the Constitution is separate and apart from ordinary statutes and, therefore, should be treated differently.

• 1630

Would this be a way of democratizing the process, opening it up and making it in a small way a bit more accessible to ordinary people across this country?

Mr. Wright: I was thinking the other day about the little old person in such and such a province who says that it is probably a good idea that Quebec gets out, how they would feel if they suddenly had to pay for the whole tab of the Canadian Armed Forces and the treaties around the world. The fiscal cost of rendering is going to be gigantic. And that is a mood thing; it is not going to be dealt with as free votes or anything like that.

I am willing to give up my little muses at the end, because I think I can catch them in this. I do not think there is terribly much you can do to come across well.

# [Translation]

Je suis au Canada depuis près de 25 ans, j'y ai beaucoup voyagé et j'aime le pays. Je ne voudrais pas que dans quelques années, la situation se détériore. Je pense donc qu'il faut s'adresser au peuple. Mais si vous ne le faites pas d'une manière efficace, ce sera un désastre.

Je suis pleinement d'accord avec votre observation sur le fait que tous doivent y gagner. Je sais, intellectuellement, que des comités représentant des partis opposés travaillent ensemble et produisent des résultats. Je pense que vous avez tous besoin d'un bon relationniste parce que vous avez mauvaise presse, en grande partie par votre propore faute. Mais, sur cette question, il vous faut apprendre rapidement et efficacement ce que les gens pensent. Il faut en plus que vous le fassiez de manière à ce que tout le monde soit content, parce que si les gens sont contents du processus, leur opinion pourrait changer.

Je suis d'accord avec M. MacDougall au sujet du référendum. Il est vrai que certains pensent ainsi: «J'ai cette opinion aujourd'hui. Avec qui ai-je eu mon accident de voiture d'hier? Je n'aime pas ces gens». Je pense qu'il faut évaluer calmement et avec considération l'opinion des gens, de ceux qui sont prêts à répondre à votre invitation, qui sont prêts à se rendre à des réunions. Il faudra bien les présenter, mais ces réunions peuvent être tenues. Je pense qu'un très grand nombre peuvent avoir lieu d'ici la fin de l'été 1992.

Mme Hunter: Il s'agit donc de volonté politique.

Le témoin précédent a parlé «d'échec institutionnalisé». Il faut renverser la vapeur. Certains pensent en effet que le résultat du processus actuel est prévisible et que nous ne sommes là que pour dire: nous avons fait de notre mieux mais les dés étaient pipés.

M. Nystrom: Que pensez-vous d'un vote libre à la Chambre des communes sur tous les amendements constitutionnels?

Certains prétendent que s'il y avait un vote libre nécessitant une majorité des deux tiers, les députés se sentiraient obligés de représenter le point de vue de leurs électeurs et seraient donc plus responsables de leur vote à la Chambre des communes sur cette question particulière des amendements constitutionnels. Comme la Constitution est distincte des autres lois, elle devrait être traitée différemment.

Est-ce qu'il s'agit là d'une façon de rendre le processus plus démocratique, de l'ouvrir et de le rendre un petit peu plus accessible aux gens ordinaires à travers le pays?

M. Wright: L'autre jour j'ai réfléchi au sujet du petit vieillard qui disait que ce serait probablement une bonne idée que le Québec se sépare. Et comment se sentirait-il si, tout d'un coup, il se trouvait dans une situation où il devrait payer toute la facture pour les Forces armées canadiennes et les traités internationaux? Le coût fiscal sera énorme. Et il s'agit là d'une question d'attitude, qu'on ne pourra pas régler par l'entremise d'un vote libre ou d'une autre mesure du même genre.

Je suis prêt à sacrifier mes petites réflexions personnelles à la fin, parce que je crois que ceci est très significatif. D'après moi, il n'y a pas grand-chose que vous pouvez faire pour améliorer votre image.

I really think the general impression collectively of what you do in Ottawa is—and not just Ottawa, but Queen's Park and everywhere else—so poor that you are not going to be able to cure it in the short run, and free votes are not going to help one way or the other.

Quite frankly, I think the only way is to make it very clear that the people are given an opportunity to express what they think, and that what they think gets well publicized. If it is interesting, different and collectively follows a pattern, I think even the media will probably pick up on it. Who knows? But one would hope.

Let that kind of mood settle through the country. I do not think it is going to be seen as anything else but a game anyway. I am sorry.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Nystrom. Mr. Nicholson, followed by Madam Bertrand, please.

An hon. member: Mr. Blackburn has a very short question.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Blackburn.

M. Blackburn: Merci, monsieur le président.

Je vais revenir sur vos propos, monsieur Nystrom. Vous vous rappelez, la semaine dernière, on a parlé de cette question du vote libre. Est-ce que ça pourrait changer quelque chose? Brefl J'avais dit que nous avions eu certains votes libres à la Chambre des communes. Du côté des Conservateurs, quand il y a un vote libre, ça se divisait; du côté de l'opposition, c'était le contraire. J'ai donc fait faire une recherche, et ça peut certainement vous intéresser. On a eu deux votes libres à la Chambre des communes depuis 1984. Nous avons eu un vote libre sur la peine capitale et un vote libre sur l'avortement.

Lorsque le vote libre a eu lieu sur la peine capitale, les Conservateurs se sont divisés; j'ai arrondi les chiffres: 60 p. 100 pour, 40 p. 100 contre. Les Libéraux sur le même vote: 97 p. 100 ont voté contre, 3 p. 100 ont voté pour. Le Nouveau parti démocratique: 97 p. 100 ont voté contre, et 3 p. 100 pour. Vous voyez, le vote libre n'a pas marché de la même façon des deux côtés de la Chambre.

La même chose pour l'avortement. C'est intéressant: 92 p. 100 des Conservateurs avaient voté pour, et 8 p. 100 avaient voté contre. Et on retrouve les Libéraux: 98 p. 100 contre et 3 p. 100 pour; la même chose du côté du Nouveau parti démocratique. Ceci pour dire que même s'il y avait un vote libre, il n'est pas sûr qu'au plan constitutionnel ça porterait vraiment des fruits, parce qu'on voit que ça se divise du côté du parti au pouvoir, mais c'est le contraire du côté de l'opposition.

Le sénateur Gigantès: C'est un mauvais exemple, parce que les gens qui veulent la peine de mort sont surtout dans votre parti.

**M. Nystrom:** Je crois qu'on vient de me poser une question, monsieur le président.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): This properly would have belonged at the end of the session. It was the chairman's error that it came in at this point, so I am going to let—

## [Traduction]

Je crois vraiment que l'impression générale du grand public à l'égard de ce que vous faites à Ottawa—et non pas seulement à Ottawa mais à Queen's Park et partout ailleurs—est tellement négative que vous ne pourrez pas l'améliorer à court terme, et que les votes libres ne vont pas vous aider.

Je crois franchement que la seule façon de procéder est de bien expliquer que les gens auront l'occasion de s'exprimer et qu'on fera connaître leurs réflexions au public. Si ces dernières sont intéressantes et différentes et si une tendance s'en dégage, je crois que même les médias vont probablement y prêter l'oreille. Qui sait? On peut toujours l'espérer.

Faites votre possible pour que ce genre d'attitude s'étende à travers le pays. De toute façon, je crois que le tout va être perçu comme un jeu. Excusez-moi.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Nystrom. Monsieur Nicholson, suivi de Madame Bertrand, s'il vous plait.

Une voix: M. Blackburn aimerait poser une question très brève.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Blackburn.

Mr. Blackburn: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to get back to what you were saying earlier, Mr. Nystrom. You will recall that we discussed the matter of a free vote last week. Could a free vote change anything? Well, I had mentioned that there had been some free votes that had taken place in the House of Commons. On the Conservative side, a free vote led to divided results; just the opposite occured with the Opposition. I therefore did some research which I am sure will be of interest to you. There have been two free votes in the House of Commons since 1984, one on capital punishment and the other on abortion.

The Conservatives were divided when they voted freely on capital punishment. I have rounded off the figures: 60% were in favour, 40% were against. As for the Liberal vote: 97% were against capital punishment, and 3% were in favour of it. The New Democratic Party: 97% were against and 3% were for it. As you can see, the free vote did not work the same way on both sides of the House.

The same scenario in the case on the vote on abortion. The results are interesting: 92% of the Conservatives voted yes, and 8% voted no. Amongst the Liberals, however: 98% voted against abortion and 3% were in favour of it; the same thing occurred in the New Democratic Party. This goes to show that even if we were to go ahead with a free vote on the constitutional issue, there is no guarantee that the results will be positive because the party in power votes in a divided manner whereas the Opposition does not.

Senator Gigantès: That is a poor example, because the people who are in favour of capital punishment come primarily from your party.

Mr. Nystrom: I believe that I have just been asked a question, Mr. Chairman.

Le coprésident (M. Edwards): On aurait dû poser cette question à la fin de la séance. Le président a fait l'erreur de permettre cette question à ce moment, alors je fais. . .

Mr. Reid: It is my error, not the chair's.

Mr. Nystrom: I wonder if the co-chair would reprimand the chair then.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Perhaps you would like to finish and make a point, Mr. Nystrom.

Mr. Nystrom: The only point I would make is that the free vote is not really much of our Canadian tradition historically, so maybe this example given by Mr. Blackburn is reflecting that. I think Senator Gigantès has also made a point that we have had a couple of free votes on issues where very conservative-minded people—I am talking about small "c", conservative-minded people—feel very strongly, and most of those happen to be in the Conservative caucus. Maybe those are two examples that distort what a free vote would mean on a constitutional item, which is really a non-ideological item. The Constitution does not fit into the regular ideological definition of politics, such as capital punishment or abortion or even a free trade deal.

• 1635

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I appreciate the contribution Mr. Blackburn has made to the discussion, but I would point out that anecdotal evidence is not always the best evidence to go on, and maybe a proper study of the event needs to be undertaken.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Getting back to you, Mr. Wright, after that digression, I was fascinated by your comment that the democracy of tomorrow is in Vermont today. It sounds like a slogan for their tourism or chamber of commerce department. I have to know; what are they doing in Vermont besides skiing?

Mr. Wright: Actually, the quote was, "The democracy of tomorrow was in Vermont yesterday". They are trying to bring it back. Basically, it is around town meetings and having regional boundaries of population bases of 2,000, which you can do in cities as well as towns, and driving the level of responsibility for even welfare down to that level, so you get a really personalized effect and you get back to people caring for people.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Do they come forward with resolutions at these meetings?

Mr. Wright: Yes, everything. It funnels up through the system. One of the wonderful things that the modern age has given us is the ability to transmit information and collectively pull things together, which means we can downsize. Factories of tomorrow can be very small and they can be just as effective. It is smallness. The thing that is driving the disturbances around the world is this splintering up and becoming small and almost becoming within touching range again. Let us be in an area where we feel comfortable and we are not affected by people from a long way off coming in.

Some of the stories in this book are about how Vermonters deal with their own political quagmire. This is not in effect down here. It is also a dream. I do not like impractical, ineffective things. I have been in business most of

[Translation]

M. Reid: C'est moi qui ai commis l'erreur, non pas la présidence.

M. Nystrom: Est-ce que le coprésident va réprimander la présidence?

Le coprésident (M. Edwards): Pourriez-vous terminer et nous faire part de vos commentaires, monsieur Nystrom?

M. Nystrom: Le seul commentaire que j'ai à faire ce serait que le vote libre ne fait partie de notre tradition canadienne, donc peut-être que l'exemple offert par M. Blackburn démontre ceci. Je crois que le sénateur Gigantès a également soulevé le fait que les deux votes libres ont porté sur des questions pour lesquelles les gens d'esprit conservateur—je ne parle pas ici des conservateurs—avaient des convictions très fermes, et que la plupart de ces gens-là se trouvent dans le caucus conservateur. Peut-être que ces deux exemples-là n'indiquent pas vraiment ce que sera un vote libre sur la Constitution, ce qui n'est pas un sujet idéologique. La Constitution ne cadre pas avec la définition normale et idéologique de la politique, à la différence des questions telles que la peine de mort, l'avortement ou même le libre-échange.

Le coprésident (M. Edwards): Je suis reconnaissant à M. Blackburn pour sa contribution à la discussion, mais j'aimerais néanmoins signaler que l'anecdote ne constitue pas toujours la meilleure des preuves et qu'il va falloir peut-être envisager une étude plus approfondie.

M. Nicholson (Niagara Falls): Pour revenir à ce que vous disiez, monsieur Wright, votre commentaire sur le fait que la démocratie de l'avenir se trouve au Vermont me fascine. On dirait un slogan lancé par le bureau de tourisme ou la chambre de commerce. J'ai hâte de savoir ce qu'ils font au Vermont, à part le ski?

M. Wright: En fait, la citation était la suivante: «la démocratie de demain était en vigueur hier dans le Vermont». Les gens du Vermont essaient de la faire revivre. Très brièvement, il s'agit d'une démocratie qui est centrée sur des réunions de villages et sur des régions ayant une population de 2,000 personnes, ce qui s'appliquerait aux villes comme aux villages. Ceci permet de personnaliser les services dispensés à la population et de revenir à l'ancien système où les gens s'occupaient d'autrui.

M. Nicholson (Niagara Falls): Lors de ces réunions, est-ce qu'ils proposent des résolutions?

M. Wright: Oui, ils font de tout. Et toutes ces résolutions sont transmises aux autres paliers de gouvernements, c'est-à-dire de bas en haut. Un des bienfaits de l'époque moderne est notre capacité de transmettre et de recueillir des renseignements, ce qui nous donne la possibilité de réduire la taille de nos organismes. Les usines de demain seront être petites et très efficaces. Le chaos mondial actuel est causé par un besoin de scinder et de revenir à l'échelle humaine, à un milieu moins impersonnel.

Quelques contes de ce livre décrivent comment les habitants du Vermont s'occupent de leur propre marasme politique. Il faut dire que le système n'est pas en place làbas. Aussi faut-il dire qu'il s'agit d'un rêve. Moi, je n'aime

my life. I have to make things work, and dreams that cannot be started and made effective tomorrow are things for musing about after dinner and coffee. This is practical. This collection of data on your particular issue is popular. It is not going to be easy if you decide to go ahead with it, because of the results of that other mob.

It also means that collectively out there, there is a system already going that you can pick up and make work better. That is one of the major benefits you have. You can just pick up where they have left off. But go back and do the whole thing again. You have the people. I think you need to do a little bit of different training, but that is just a matter of finding people with the expertise. It is not that difficult if you know where to look.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Thank you very much.

Mme Bertrand: Monsieur Wright, merci de vos suggestions pour faire participer la population jusque dans les petits coins les plus reculés du pays. Vous avez insisté beaucoup sur la pause-café et les beignes; on raconte qu'à Vatican II, cette grande conférence des évêques, les vraies décisions se prenaient à la pause-café et non pas durant les heures passées à discuter.

Nous nous sommes surtout penchés sur la constituante: son mandat et ses composants. Votre suggestion pourrait être une addition à la discussion qui se prendrait peut-être au sein d'une assemblée constituante par un groupe de délégués.

• 1640

Cependant, et toujours selon vous, cela devrait alimenter des discussions par petits groupes dans ce qu'on appelle communément chez nous des assemblées de cuisine, choses qui se font parfois dans nos comtés et que nous-mêmes, députés, organisons. Cela pourrait peut-être être mieux organisé, mieux structuré et ce serait alimenté par bien des sujets de discussion. Toutefois, les mêmes discussions pourraient se faire parallèlement dans une autre assemblée plus représentative, avec des politiciens ou des représentants de groupes. Bref! L'un n'empêcherait pas l'autre.

Madame Hunter, tout à l'heure, se demandait comment ces petits groupes de discussion pourraient discuter de modifications à la Constitution, de la Charte des droits et libertés ou de répartition des pouvoirs. Quant à moi, je pense que votre idée est bonne. En fait, ce que vous voulez, c'est donner à la population dans les coins les plus reculés du pays sa chance d'exprimer ses opinions et d'avoir l'impression de participer aux débats.

Mr. Wright: Exactly! And this process can be worked with half a dozen people. Size is not an issue. One of the beauties of this process is that you can do it with a large number of people without losing control. It can be very effective, and without that number of people costing you much time.

To pick up on a couple of things you said at the beginning, I am in Richard Allen's provincial riding in Hamilton. I met with him soon after he won the seat and said I could not understand how a politician could live in an

[Traduction]

pas les choses qui ne sont pas pratiques ou efficaces. Je suis dans les affaires depuis très longtemps. Je dois m'assurer que les choses fonctionnent comme il faut, et, pour moi, les rêves irréalisables devraient être réservés à la conversation qui a lieu après le dîner et le café. Voici une approche pratique. L'idée de sonder l'opinion de la population sur cette question est en vogue, mais la mise en place du système de consultation ne sera pas facile.

Cela veut également dire qu'il existe déjà un système que vous pouvez reprendre et améliorer pour votre compte. Voilà un avantage intéressant. Vous pouvez simplement reprendre le travail au point où vous l'avez laissé. Vous devez faire demi-tour et revoir le tout. Vous avez les gens qu'il faut. Je crois qu'il va falloir faire un peu de formation, mais il s'agit là simplement de trouver les gens ayant des compétences requises. Ce n'est pas une tâche difficile, si vous savez où regarder.

M. Nicholson (Niagara Falls): Merci beaucoup.

Mrs. Bertrand: Mr. Wright, thank you for your suggestion that we have citizens living in even the most remote corners of the country participate in the process. You have placed a great deal of emphasis on the coffee and doughnut approach; it is said that during Vatican II, this big bishop's conference, that the real decisions were made during coffee break and not during the hours spent discussing issues.

We have concentrated primarily on the constituent assembly: its mandate and how it will be comprised. Your suggestion could be added to the agenda that may be discussed by a group of delegates within the constituent assembly.

However, and according to what you say, they should be fuelled by discussions held by small groups of what we commonly refer to as kitchen meetings, meetings which we as MPs sometimes organize in our ridings. These meetings could perhaps be better organized and better structured. A whole range of topics for discussion could be sent their way. However, these same discussions could be conducted at the same time in another more representative assembly, with politicians or group representatives. Simply put, you could have both.

Earlier, Mrs. Hunter was wondering how the small discussion groups could discuss amendments to the Constitution, the Charter of Rights and Freedoms or the distribution of powers. I think your idea is a good one. What you want, is to give those people who live in even the most remote corners of the country, an opportunity to express their opinions and to feel like they are participating in the debate.

M. Wright: C'est exact! Et ce procédé peut fonctionner à six. Ce n'est pas la taille de l'assemblée qui compte. Un des avantages d'un tel procédé provient du fait que vous pouvez faire la même chose avec un grand nombre de gens sans perdre le contrôle. C'est un procédé qui peut se révéler très efficace, à très peu de frais.

Pour revenir à quelques observations que vous avez faites au début de la séance, j'aimerais dire que j'habite dans la circonscription provinciale de Richard Allen, à Hamilton. Peu de temps après sa victoire électorale, j'ai rencontré M. Allen

area and not have two or three of these things open to anyone who wants to come and make their views known. There should be at least two or three in a term, preferably per year, just to catch a sense of what is happening.

Frankly, I think it is a tremendous way of settling people down. If you allow people to express their feelings, it makes them feel better afterwards and they feel positive about the events that caused them to express their feelings. Hopefully, and I cannot believe in any other way, they will feel better about Canada as a whole. And I cannot believe that system would not work just as well in Quebec. You would need people who spoke French, but apart from that I think it would work fine.

Mrs. Bertrand: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Wright, I think I heard you say you had the opportunity to shoehorn in some of your musings in the midst of the dialogue.

Mr. Wright: Yes, I did.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We thank you for the townhall atmosphere you brought to us today. There are those among us, and I am sure there are quite a number at this table, who practise the townhall meeting exercise on a regular basis. From a Member of Parliament's point of view, I can assure you that it is a chastening, valuable, informative and sometimes restorative process.

Mr. Wright: Let me say one thing in closing. The businesses that use this system of meeting within themselves are the ones that are on the leading edge. They are the ones that are catching their problems internally, that are correcting their quality control problems, and are moving ahead. The ones that try to function by telling everybody what to do are the ones that are falling by the wayside.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We are grateful. Thanks for coming to us.

Our next witness is Mr. Ira Nishisato of the Faculty of Law, University of Toronto. Mr. Nishisato, we appreciate your coming to us and we also appreciate the brief you have given to the committee.

• 1645

**Professor Ira Nishisato (Individual Presentation):** Thank you, Mr. Chairman. It is truly a privilege for me to be here this afternoon. I understand that this committee received more than 400 briefs. That, in and of itself, is encouraging.

I come before you this afternoon to some extent out of fear—a fear in terms of many of the other comments and criticisms I have heard being brought against our constitutional process of late, particularly comments about the amendment formula itself.

As I note in my brief, I have always seen the amendment formula contained in the Constitution Act of 1982 as a bit of an act of genius. I know of no other country, whether federal, state or otherwise, that has fully six different amending formulae contained within the constitution.

## [Translation]

et je lui ai dit que je comprenais mal comment un homme politique peut ne pas donner à ses électeurs deux ou trois occasions de lui faire connaître directement leur point de vue. Ces occasions de s'exprimer devraient avoir lieu au moins deux ou trois fois pendant son mandat, annuellement de préférence, simplement pour tâter le pouls de l'électorat.

Je crois qu'il s'agit d'une façon formidable de permettre aux gens de se défouler. Si vous donnez l'occasion aux gens de s'exprimer, ils se sentent mieux après et ils sont plus disposés à considérer favorablement les incidents qui les ont motivés et à s'exprimer en premier lieu. Il est à espérer que leur opinion du Canada va s'améliorer dans l'ensemble. Et pourquoi est-ce que ce système ne fonctionnera-t-il pas de la même façon au Québec? Là vous aurez besoin de gens qui parlent français, mais à part cela, je crois que le système fonctionnera très bien.

Mme Bertrand: Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Wright, je crois vous avoir entendu dire que vous avez eu l'occasion d'insérer dans ce dialogue quelques-unes de vos réflexions.

M. Wright: Oui, c'est ce que j'ai dit.

Le coprésident (M. Edwards): Nous vous remercions de nous avoir apporté aujourd'hui ce climat qui règne dans les hôtels de ville. Il y en a parmi nous, et j'inclus un grand nombre de personnes qui sont assises autour de cette table, qui ont régulièrement recours à ce type de réunion. Du point de vue d'un député, je peux vous assurer qu'il s'agit là d'un procédé qui fait réfléchir et qui est à la fois précieux, informatif et parfois fortifiant.

M. Wright: J'aimerais faire une observation en terminant. Ce sont les industries qui appliquent ce système de rencontre avec les employés qui ont l'avantage concurrentiel. Ces mêmes industries sont en mesure de régler les problèmes sans faire appel à l'extérieur, de rectifier les problèmes de contrôle de qualité et de progresser. Celles qui, par contre, fonctionnent en disant quoi faire à tout le monde sont vouées à l'échec.

Le coprésident (M. Edwards): Nous vous sommes reconnaissants et vous remercions de votre participation au débat.

Notre prochain témoin est M. Ira Nishisato de la Faculté de droit, de l'Université de Toronto. Monsieur Nishisato, nous vous remercions de votre présence et du mémoire que vous avez soumis au comité.

M. Ira Nishisato (professeur, présentation individuelle): Je vous remercie, monsieur le président. C'est vraiment un privilège pour moi d'être ici cet après-midi. Je crois savoir que le comité a reçu plus de 400 mémoires. C'est en soi une chose encourageante.

C'est dans une certaine mesure la crainte qui m'amène ici cet après-midi, une crainte que m'ont inspiré de nombreux autres commentaires et des critiques que j'ai entendus dernièrement au sujet de notre processus constitutionnel et en particulier au sujet de la formule d'amendement.

Comme je le dis dans mon mémoire, j'ai toujours considéré la formule d'amendement contenue dans la Loi constitutionnelle de 1982 comme une oeuvre de génie. Je ne connais pas d'autres pays, d'État fédéral ou autre, dont la constitution contienne six formules d'amendement différentes.

I see a danger in all of this, however, in many of the discussions that people seem to be dealing with nowadays to look at the experience of the Meech Lake accord and abstract from that and take more meaning from it than perhaps we ought to. There is a certain facile logic to all of this, I believe, a logic that reads that the system we have today is called federalism. The system we have today does not work, therefore federalism does not work.

The Meech Lake accord was a packaged approach. In my view, it was not the intention of those who shaped the Constitution and the amending formula in 1982 that future amendments would be dealt with in a packaged type of way—Meech Lake, again, being a political compromise, a set of proposals as opposed to merely a single constitutional amendment.

I equally note in my brief that Meech Lake itself contained all of these proposals, many of which could have been passed under the amending formula as it exists today. I was frustrated at the time of the agreement to hear a number of the provincial premiers saying that the Constitution, as it stands today, does not work because it is simply too hard to amend.

The fact of the matter, ladies and gentlemen, is that a number of the measures under Meech Lake contained in that agreement could, of course, have been passed under the amending formula in the same political circumstances as prevailed at the time of the accord.

By this, I mean certain amendments that dealt with matters which go under the 7–50 formula of section 38. It was only because of two sections of that accord that the federal government was constrained to use the process under section 41, the unanimous consent situation.

To me, then, there is equally a risk whenever we look at constitutional amendments and the amending formula generally of thinking that the Constitution is some form of snapshot, some form of perfect representation of the way our country is or the way we want it to be.

As a matter of purely constitutional theory, this is not generally accepted. This is not generally the accepted sense of what a constitution is or should be. Far from being a snapshot of the way our country exists today, the Constitution clearly embodies broader principles, ideals and objectives that go beyond the representations of any one period, be it 1867, 1982 or 1991.

In this respect, I am even more confounded when I look and read some of the reports that are coming out in such great numbers all over Canada today. There seems to be an underlying assumption in many quarters that what we are doing is rewriting the Constitution, rebuilding it, restructuring it; or redefining the country, for that matter.

I thought I might read a couple of sentences out of the Allaire Report, which I am sure all of you have looked at in due course, and which I think are representative of this type of assumption, that suddenly we start from a blank slate and everything is up for review. I have the French text in front of me and I will read it in French.

# [Traduction]

Je vois cependant un danger dans tout cela, d'après de nombreuses discussions dont nous avons été témoins, les gens semblent tirer une leçon de l'expérience de l'Accord du lac Meech et lui donner plus de signification qu'elle n'en mérite peut-être. On risque de se laisser séduire par une logique facile, je crois, selon laquelle le régime dans lequel nous vivons aujourd'hui est appelé fédéralisme; or le régime ne fonctionne pas, donc le fédéralisme ne fonctionne pas.

L'Accord du lac Meech constitue une approche globale. À mon avis, les auteurs de la Constitution et de la formule d'amendement de 1982 ne voulaient pas que de futurs amendements soient d'une nature globale. . . En effet, l'Accord du lac Meech était un compromis politique, un ensemble de propositions, plutôt qu'une seule modification constitutionnelle.

Je remarque également dans mon mémoire que l'Accord du lac Meech contenait toutes ces propositions, dont plusieurs auraient pu être adoptées aux termes de la formule d'amendement en vigueur aujourd'hui. J'ai été déçu d'entendre à l'époque de l'Accord un certain nombre de premiers ministres provinciaux dire que la Constitution actuelle ne fonctionne pas parce qu'elle est simplement trop difficile à modifier.

En réalité, mesdames et messieurs, un certain nombre des mesures contenues dans l'Accord du lac Meech auraient fort bien pu être adoptées en vertu de la formule d'amendement dans les mêmes circonstances politiques qui prévalaient au moment de l'Accord.

Je veux parler de certains amendements portant sur des questions auxquelles s'appliquait la formule des sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, contenue à l'article 38. C'est seulement à cause de deux clauses de cet accord que le gouvernement fédéral a été obligé d'utiliser le processus prévu à l'article 41, soit le critère du consentement unanime.

Nous risquons également, selon moi, lorsque nous examinons des amendements constitutionnels et la formule d'amendement en général de penser que la Constitution est une forme d'instantané, une sorte de représentation parfaite de la nature de notre pays et de ce que nous voulons qu'il soit.

Sur le plan de la théorie purement constitutionnelle, ce n'est pas une notion généralement acceptée. Ce n'est généralement pas ainsi que l'on conçoit une constitution. Loin d'être un instantané représentant notre pays tel qu'il est aujourd'hui, la Constitution formule clairement des principes, des idéaux et des objectifs plus généraux qui représentent plus qu'une seule période, qu'il s'agisse de 1867, de 1982 ou de 1991.

À cet égard, je suis encore plus déconcerté par la lecture de certains des rapports qui paraissent en si grand nombre partout au Canada de nos jours. On semble supposer dans de nombreux milieux que nous sommes en train de refaire la Constitution, de la rebâtir ou de la restructurer, ou même plus, de redéfinir le pays.

J'ai pensé que je pourrais peut-être vous lire quelques phrases du rapport Allaire que vous avez certainement tous consulté à un moment donné et où l'on fait justement ce genre de suppositions, c'est-à-dire que nous devons soudainement repartir à zéro et que tout peut être remis en question. Je vais donc vous lire un extrait de ce rapport.

La nouvelle structure Québec-Canada suppose une transformation profonde des institutions actuelles. L'actuelle constitution canadienne sera remplacée par un nouveau pacte constitutionnel intégrant le droit pour les parties de s'en retirer, suite à un avis préalable. Une nouvelle formule d'amendement sera mise en place. Le Sénat sera aboli. Les décisions du Parlement commun seront restreintes à des champs de compétence limités.

Again, the assumptions underlying this type of text suggest that suddenly, everything is up for review. I would submit, trite though it may be, that if what we seek to do is keep Canada united, what we should not do at this juncture is suddenly declare open season on the whole Constitution, be it the division of powers, be it on sections of the Charter, or what have you.

• 1650

There must be a realistic objective that we pursue in any given constitutional amendment. Meech Lake, it could be argued, was not entirely realistic in that these proposals were bundled together as a political compromise that no one was willing to sever.

I would additionally suggest that a danger I see very frequently nowadays is artificially increasing public participation. Participation is good, as we all agree, but let me for a moment explain what I mean by "artificially increasing" that participation.

I know that this view is not shared by everyone in this room and not shared by commentators across Canada, but it is my position that those who seek simply to bring people into the process to satisfy some type of image of participation are not in fact sensitive to the process itself and what that process is meant to achieve.

I thought I might in this context speak briefly of the constituent assembly type of option, which I have not included in great detail in my brief, but this assembly idea, even in the last two weeks, has come from so many corners that I feel it deserves at least a few minutes' consideration.

I may at this point refer back to the notion that such an assembly could be struck or could be created to rewrite the Constitution, to rewrite Canada. I have already noted what my position on that particular option is, but with respect to the assembly itself I submit to you that there are two key flaws in such a proposal.

The first many write off as a practical consideration, but in my view it is not that, the consideration being that before we have such an assembly we must determine precisely how to constitute it, who should be in it, how they should be represented, and who should be represented in what numbers relative to whom.

In this respect my position is that it is simply not good enough to say that this assembly would be half appointed or half elected, or half appointed by the provinces or what have you. There must be much more certainty in such a proposal [Translation]

The new Quebec–Canada structure implies a profound transformation of existing institutions. The present Canadian Constitution will be replaced by a new constitutional agreement giving the parties the right to opt out, following an advanced notice. A new amending formula will be put in place. The Senate will be abolished. The decisions of the common Parliament will be restricted to some limited fields of jurisdiction.

Les suppositions qui sous-tendent ce genre de textes semblent indiquer que soudainement tout est remis en question. Cela pourra vous sembler banal, mais je dirais que si nous cherchons à garder le Canada uni, nous ne devrions pas à ce moment-ci déclarer soudainement que la Constitution n'a plus aucune valeur, qu'il s'agisse de la répartition des pouvoirs, des articles de la Charte ou de toute autre disposition.

Nous devons viser un objectif réaliste, dans tout amendement constitutionnel. On pourrait objecter que l'Accord du lac Meech n'était pas tout à fait réaliste puisque toutes ces propositions avaient été regroupées en tant que compromis politique et que personne n'était disposé à les séparer.

J'ajouterais que j'entrevois un autre danger quand j'entends très souvent parler d'augmenter artificiellement la participation de la population. La participation a ses bons côtés, nous sommes tous d'accord là-dessus, mais permettez-moi de prendre un moment pour expliquer ce que j'entends par «augmenter artificiellement» cette participation.

Je sais que toutes les personnes présentes dans cette pièce ne partagent pas cette opinion, ni les commentateurs du pays, mais je suis d'avis que ceux qui cherchent simplement à faire participer les gens au processus afin de montrer qu'il y a vraiment participation ne sont pas en réalité conscients de la nature même du processus et des résultats que ce processus doit donner.

Dans ce contexte, j'aimerais parler brièvement de l'option de l'assemblée constituante, dont je n'ai pas parlé en détail dans mon mémoire, mais cette idée d'assemblée a été mentionnée par tellement de groupes au cours des deux dernières semaines que j'estime devoir lui consacrer au moins quelques minutes.

On a dit qu'on pourrait créer une telle assemblée pour réécrire la Constitution, pour redéfinir le Canada. J'ai déjà donné mon avis sur cette option, mais en ce qui concerne l'assemblée même, je pense qu'une telle proposition comporte deux inconvénients clés.

Bien des gens disent simplement que le premier n'est qu'un aspect pratique, mais ce n'est pas mon avis; en effet, avant d'avoir une telle assemblée, nous devons déterminer précisément sa composition, c'est-à-dire qui devrait en faire partie, comment les gens devraient être représentés et qui devrait être représenté et dans quelle proportion.

À cet égard, je dis qu'il ne suffit tout simplement pas de dire que cette assemblée serait composée pour moitié de gens nommés ou pour moitié de gens élus, ou encore pour moitié de gens nommés par les provinces ou toute autre formule.

before we go ahead with it. I think we over-glorify to a great extent the American roots, our neighbours to the south, and how they got all this constitutional business going some 200 years ago.

The assembly at Philadelphia was a highly elite-dominated congressional assembly. This was by no means a representative assembly except insofar as you see it representing the different states and the interests and, to be truthful to you, the big families in many of these states. To the extent you see that as representative, then so it was.

But my view is that here, too, we risk going too far to create this image of participation without really giving it true meaning. You ask, no doubt, how to give it true meaning, and this is perhaps the reason I see the constituent assembly as importing more difficulties than solutions.

Since the Charter of Rights, which clearly characterizes people in terms of groups or as individuals but puts labels on people, I think I see in this country somewhat of an obsession with that type of labelling. In my view the constituent assembly only accentuates that by governing, in law, specific groups that will be represented. Needless to say, there will be interests that will be left out for whatever reason. That is unavoidable.

If we go ahead and do this—that is, come up with some system to represent groups—you have to ask questions such as how we represent new arrivals in Canada. Do you suddenly declare that people who have arrived in this country in the last six months are a new group that we somehow have to represent? Whom do you get to represent these people? Or, with the ethnocultural communities, for example, if you decide with black communities that these people ought to be represented, whom do you get to represent them? Who should choose?

Should provincial premiers be choosing interests? I know you have heard concerns that those who choose will choose interests that might in some way be more aligned to their own positions. I think these problems are inevitable and largely practical. I would not be one to say as a general rule that practical problems ought to derail what it is we set out to do.

On the other hand, when the problems are of this scope and the risks are this great, here in terms of risk I speak of this idea of creating a bifurcated approach to constitutional decision—making, Canadians who are in this constituent assembly and Canadians who are out, people who, for whatever reasons, were not deemed by those who brought in such a proposal to be worthy of representation in that assembly.

# • 1655

I expressed another concern in my introduction with respect to this proposal. Let us assume for a moment that we somehow strike an entirely legitimate compromise and bring together an entirely legitimate, entirely representative

# [Traduction]

Une telle proposition doit contenir beaucoup plus de certitude avant que nous puissions l'accepter. Je pense que nous accordons trop de crédit aux racines des Américains, nos voisins du sud, et à la façon dont ils ont élaboré leur Constitution il y a environ 200 ans.

L'assemblée tenue à Philadephie était l'assemblée d'un congrès grandement dominé par l'élite de l'époque. Ce n'était aucunement une assemblée représentative sauf que les différents États et les divers groupes d'intérêt y étaient représentés, ainsi que les grandes familles de plusieurs de ces États, il faut le dire franchement. Si pour vous c'est là une assemblée représentative, eh bien c'en était une.

J'estime cependant qu'ici également, nous risquons d'aller trop loin pour essayer de donner cette image de la participation, sans vraiment lui donner sa véritable signification. Vous vous demandez sans doute comment on pourrait avoir une participation significative et c'est peut-être pourquoi je trouve justement que l'assemblée constituante créerait plus de problèmes qu'elle n'apporterait de solutions.

Depuis l'adoption de la Charte des droits, qui caractérise clairement les gens en termes de groupes ou d'individus portant des étiquettes, je trouve qu'on est un peu obsédé au pays par ce genre d'étiquetage. À mon avis, l'assemblée constituante ne ferait qu'accentuer ce problème, étant donné que la loi stipulerait que des groupes spécifiques y seraient représentés. Il va sans dire qu'on laissera de côté certains intérêts, pour une raison ou une autre. C'est inévitable.

Si nous optons pour un régime qui permet de représenter des groupes, il y a lieu de se demander comment représenter les personnes nouvellement arrivées au Canada. Déclarezvous soudainement que les gens qui sont arrivés au pays au cours des six derniers mois constituent un nouveau groupe qui doit être représenté? Qui représentera ces gens? En ce qui concerne les collectivités ethno-culturelles, par exemple, si vous décidez que les Noirs doivent être représentés, qui les représentera? Qui devrait choisir les représentants?

Les premiers ministres des provinces devraient-ils choisir les divers intérêts devant être représentés? Certains vous ont dit, je le sais, qu'ils craignaient que ceux qui choisiraient les représentants pourraient les choisir en fonction de leurs propres convictions. Je pense que ces problèmes sont inévitables et ce sont des problèmes d'ordre pratique principalement. Je ne dirais pas en général que des problèmes d'ordre pratique devraient nous détourner de ce que nous voulons réaliser.

D'autre part, devant des problèmes de cette envergure et des risques aussi grands, et quand je parle de risques je veux parler de cette idée de créer un mécanisme à deux axes pour les décisions en matière constitutionnelle, des Canadiens se retrouveront dans cette assemblée constituante, tandis que les autres, pour des raisons quelconques, n'auront pas été jugés dignes, par les auteurs d'une telle proposition, d'être représentés au sein de cette assemblée.

J'ai exprimé dans mon introduction une autre inquiétude au sujet de cette proposition. Supposons un instant que nous en venions à un compromis tout à fait légitime et que nous organisions une assemblée entièrement représentative et

assembly. The more important question to me is, would such an assembly ever agree on anything? Constitutional amendments are not meant to be brought when you have 51% of support, be it popular support or parliamentary, at least not in my view. It has always been thought in other federal states that what we must seek is a substantial level of public and legislative support.

The amendment formula contained in the current Constitution, in my view, fulfils that objective extremely well. It says that for the majority of amendments for most classes of subjects, 7 out of 10 provinces comprising 50% of the population is substantial. It says there are certain areas of national life that ought to receive higher levels of support if in fact amendments are contemplated.

With a constituent assembly, what would we do if we had a situation where we could not get even 50% of support? What would we do if the assembly representatives voted against various proposals time and time again for any number of reasons? The result would be that amendments would fail, and, in my view, amendments might be practically impossible to bring. Certain representatives of certain communities may oppose an amendment simply because a government that is not sympathetic to them opposes it. Clearly, you bring in all these types of concerns. You would have no such thing as party discipline. You would have no sense of structuring how people vote if it is truly a heterogeneous assembly.

While I do not believe that simply because a constitutional amendment fails we can conclude that the amending formula is flawed or it is simply too hard to amend the Constitution, nor do I believe that by attempting to bring everybody in we are doing anything more than simply telling them to come on in and we will listen to them. This is participation. But it is not participation, because these groups would find themselves more frustrated through this type of process than they are through the current process. Nobody likes a process where people are left out.

In closing, let me speak to this issue of including more people in the process. We tend to glorify what happened in 1981 and 1982, the special joint committee, a predecessor of your own, that looked in great detail at the Constitution and particularly the Charter. I think we rightfully vaunt that experience. That was very positive. It was impressive the way a draft Charter of Rights was proposed, this committee went to work and, in turn, listened to the various interests, brought people in and proposed changes.

What happened in Meech Lake? The image given in the media is clearly a very simple one. You had these 11 men off in a boardroom somewhere who somehow decided the future of the country. But really we ought not to oversimplify this. There were two meetings. There was the meeting at Meech Lake that effectively proposed the draft or the agreement in principle, followed later by the meeting at the Langevin Block in Ottawa. To my mind, if we seek to emulate the 1981–82 experience, we ought not look as far as some people are looking.

[Translation]

légitime. Il est particulièrement important de se demander si une telle assemblée pourrait un jour se mettre d'accord sur une question quelconque. On ne doit pas apporter d'amendements constitutionnels qui n'ont qu'un appui de 51 p. 100, qu'il s'agisse d'un appui populaire ou de celui du Parlement, à mon avis du moins. On a toujours pensé, dans d'autres États fédéraux, qu'il fallait obtenir un appui substantiel de la population et du Parlement.

La formule d'amendement contenue dans la Constitution actuelle convient parfaitement bien à cet objectif, à mon avis. Elle stipule que, pour la majorité des amendements portant sur la plupart des catégories de sujets, l'assentiment de sept provinces sur dix représentant 50 p. 100 de la population constitue un appui substantiel. La formule stipule que si l'on envisage d'apporter des amendements concernant certains domaines de la vie du pays, il faut un appui plus élevé.

Si nous avions une assemblée constituante, que ferionsnous dans un cas où nous ne pourrions même pas obtenir un
appui de 50 p. 100? Que ferions-nous si les représentants à
l'assemblée votaient à maintes reprises contre diverses
propositions, pour toutes sortes de raisons? Les
amendements seraient alors rejetés et, à mon avis, il pourrait
être pratiquement impossible d'en apporter. Certains
représentants de certains groupes pourraient s'opposer à un
amendement simplement parce qu'un gouvernement qui n'est
pas bien disposé envers eux s'y oppose. Il surgirait évidemment
toutes sortes de problèmes de ce genre. Il n'y aurait pas de
discipline de parti. Si c'était vraiment une assemblée hétérogène,
on ne saurait aucunement comment se répartirait le vote.

Je ne crois pas que le simple échec d'un amendement constitutionnel nous permette de conclure que la formule d'amendement est défectueuse ou qu'il est simplement trop difficile de modifier la Constitution, mais je ne crois pas non plus qu'en tentant de faire participer tout le monde, nous puissions réellement écouter tous les avis. C'est une forme de participation, mais ce n'est pas une participation véritable, parce que ces groupes seraient encore plus frustrés par ce genre de processus qu'ils ne le sont par le processus actuel. Personne n'aime un processus qui exclut certaines personnes.

En terminant, permettez-moi de parler de l'idée de faire participer plus de gens au processus. Nous avons tendance à exagérer ce qui est arrivé en 1981 et en 1982, lorsqu'un comité mixte spécial comme le vôtre a examiné en détail la Constitution et en particulier la Charte. Je pense qu'on a à juste titre fait l'éloge de cette expérience. Elle a été très positive. C'était impressionnant de voir comment on a rédigé un projet de Charte des droits; le comité s'est mis au travail et a écouté également les représentants de divers groupes d'intérêts, il a fait participer les gens et a proposé des changements.

Que s'est-il passé dans le cas de l'Accord du lac Meech? On semblait dire dans les médias que la situation était vraiment très simple. Onze hommes réunis dans une salle de conférence ont décidé de l'avenir du pays. Toutefois, nous ne devrions vraiment pas simplifier à l'extrême. Il y a eu deux réunions. Il y a eu la réunion tenue au lac Meech, où l'on a proposé le projet d'accord ou l'entente de principe, puis il y a eu la réunion à l'Édifice Langevin, à Ottawa. À mon avis, si nous voulons reproduire l'expérience de 1981–1982, nous ne devrions pas regarder aussi loin que certaines personnes.

If the first ministers involved in the Meech Lake process had held the Meech Lake meeting and had then opened the process to public consultations at the federal and provincial levels, in my view the outcome would have been very different when they had come together again to correct the agreement. I would not have accepted an invitation from a committee dealing with Meech Lake, not because of any views I have on the accord but because these committees met after the governments had taken their positions. I think it takes a certain temerity to sit and listen to all of these opinions based on the assumption that all you are going to do is write a report. It does not matter what they say; this agreement is going to pass as it is. Again, it is the image of participation over reality.

At this point, I do not wish to exceed my time, but I would echo some words of the Prime Minister in his Quebec City speech, in which he told Quebeckers to be aware of the dream merchants. Those comments were aimed at Quebeckers, but I suggest they have a wider applicability to what you are examining here.

• 1700

It is very easy to sell the idea of a constituent assembly or a referendum option. It is very easy to say we are democratizing or we are increasing participation.

What could be more democratic than sending everything to a referendum and having people vote on it, letting people have the last say?

To me, that is not legitimate participation, certainly not in constitutional amendments where the issues are far more complex and the types of criticisms levelled do not necessarily deal with constitutional amendments at all, but instead with wider political concerns. I think the interests of everyone are better served by listening to people who have some degree of expertise on certain matters, some ability to contribute.

In many cases the public at large may not want to contribute or may have nothing to contribute in terms of a number of constitutional matters. Look at the text of section 106A of the Meech Lake accord, dealing with the federal spending power changes. My previous background was in political science, and I can tell you that by the end of a four-year program in political science, in all likelihood the students will not be able to tell you what the federal spending power is or where it is found in the Constitution, or have anything to say in terms of changing it. Arguably, that is one of the most important heads of power in the whole Constitution. So I think we have to be cautious.

With the Charter of Rights, of course there was enormous citizen interest. People's rights were affected, and they asked how this affected them. With other constitutional issues, such as Senate reform, it is much more difficult for the individual citizen to come forward with constructive views.

[Traduction]

Si les premiers ministres qui ont participé au processus du lac Meech avaient tenu leur réunion du lac Meech et avaient ensuite ouvert le processus à des consultations publiques au niveau fédéral et provincial, le résultat aurait été à mon avis très différent lorsqu'ils se seraient réunis de nouveau pour corriger l'accord. Je n'aurais pas accepté d'invitation provenant d'un comité étudiant l'Accord du lac Meech, mais ce n'est pas à cause de mes opinions sur l'Accord, c'est plutôt parce que ces comités se réunissaient après que les gouvernements avaient adopté leurs positions. Je pense qu'il est un peu téméraire d'écouter toutes ces opinions dans le simple but d'écrire un rapport. Peu importe eque les témoins disent, l'accord sera adopté sans modification. On cherche encore là à donner l'illusion de la participation.

Je ne veux pas dépasser le temps qui m'est accordé, mais j'aimerais reprendre certaines paroles tirées du discours du premier ministre à Québec, où il a dit aux Québécois de se méfier des marchands d'illusions. Ces commentaires s'adressaient aux Québécois, mais j'estime qu'ils s'appliquent également à ce que vous étudiez ici.

Il est très facile de vendre l'idée d'une assemblée constituante ou celle d'un référendum. Il est très facile de dire que nous démocratisons le processus ou que nous augmentons la participation.

Qu'y a-t-il de plus démocratique que de tout soumettre à un référendum et de permettre à la population de se prononcer, d'avoir le dernier mot?

A mon avis, cependant, ce n'est pas une participation légitime, du moins pas en ce qui concerne des amendements constitutionnels, car ils portent sur des questions beaucoup plus complexes et le genre de critiques qu'on formule ne porte pas nécessairement sur les amendements constitutionnels, mais plutôt sur des préoccupations politiques plus générales. Je pense qu'on sert mieux les intérêts de tous en écoutant les gens qui ont un certain degré de compétence sur des questions données et qui peuvent donc apporter une certaine contribution.

Bien souvent, le grand public ne veut pas contribuer ou n'a peut-être rien à dire au sujet d'un certain nombre de questions constitutionnelles. Prenons par exemple le texte de l'article 106A de l'Accord du lac Meech, qui porte sur des changements au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. J'ai déjà fait des études en sciences politiques et je peux vous dire qu'après quatre ans de cours la plupart des étudiants ne peuvent pas vous dire en quoi consiste le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral ou encore quelle disposition de la Constitution en parle, et ils n'ont rien à dire non plus au sujet des modifications possibles. Et c'est là l'un des chapitres les plus importants de toute la Constitution. J'estime donc que nous devons faire preuve de prudence.

En ce qui concerne la Charte des droits, l'intérêt de la population était vraiment considérable. Les droits des gens risquaient d'être touchés et ils voulaient savoir dans quelle mesure. Dans le cas d'autres questions constitutionnelles comme la réforme du Sénat, il est beaucoup plus difficile aux simples citoyens de venir présenter des idées constructives.

I will close on that note and entertain questions.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Nishisato.

Mr. Nystrom: Thank you for your thoughtful brief and presentation.

I want to ask you a some more about the whole process of how to involve the public. You made some comments about a constituent assembly, the difficulty of drawing a constituent assembly and making sure it is reflective of the Canadian people—who chooses it, the terms of reference, the fact they are not elected, and so on.

What do you think of the model presented to us by Peter Russell, that there be a constitutional convention but it should be made up only of people who are presently elected; in other words, members of the legislative assemblies and the Parliament of Canada? These people are already elected and mandated to represent all the people in their constituencies at the federal and provincial levels, and therefore they have an obligation to do so. In theory, you would not be leaving anybody out. We are supposed to be representing everybody in our constituencies.

Additionally, he would also extend an invitation to the aboriginal people to participate in a constitutional convention, if they so wished. Would this be a worthwhile endeavour in terms of broadening the process and how we develop a constitutional package from what we have today?

**Prof. Nishisato:** Whenever you look at the constituent assembly idea, the initial question is what this assembly is to do. There are two models of which I am aware. One is to have a constituent assembly that is effectively a one-time deal. This group would get together to redraft the Constitution or to take on a large-scale change.

The other option usually involves a constituent assembly every time there is a constitutional amendment. I think we might be fooling ourselves if we think elected representatives will be any different in a constituent assembly than they would be working in the legislatures or through the committees.

The argument will be made—I am sure it has been already—about a constituent assembly not having the party discipline and the partisan nature you would find in legislatures and in Parliament. I think that is true. On the other hand, there are also disadvantages. When you bring in an assembly of representatives from each province or the elected representatives from the legislatures of the provinces, there is also a problem there. When they get together, to what extent are they simply representing their province's interests? There has always been something more to Canada than just a group of people representing provincial interests.

I think it would be foolish to count on federal representatives as being the only representatives of the national interest.

## [Translation]

Je vais terminer sur cette note et je répondrai volontiers à vos questions.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie, monsieur Nishisato

M. Nystrom: Je vous remercie de nous avoir présenté un exposé et un mémoire aussi réfléchis.

Je voudrais vous poser quelques questions au sujet du processus qui permettrait à la population de participer. Vous avez parlé d'une assemblée constituante, de la difficulté de créer une telle assemblée et de s'assurer qu'elle reflétera la population canadienne... Vous avez parlé du mandat de l'assemblée, du processus de sélection des représentants, ainsi que de l'idée qu'ils ne devraient pas être élus, etc.

Que pensez-vous du modèle que nous a présenté Peter Russell, qui préconisait la tenue d'une convention constitutionnelle, mais composée uniquement de personnes actuellement élues, c'est-à-dire de membres d'assemblées législatives et du Parlement du Canada? Ces personnes sont déjà élues et mandatées pour représenter toute la population de leurs circonscriptions au niveau fédéral et au niveau provincial, de sorte qu'elles ont une obligation de le faire. En théorie, personne ne serait exclu. Nous sommes censés représenter toute la population de nos circonscriptions.

En outre, il inviterait les peuples autochtones à participer à une convention constitutionnelle, s'il le désiraient. Serait-ce une façon valable d'élargir le processus et d'élaborer un ensemble de propositions constitutionnelles à partir de ce que nous avons aujourd'hui?

M. Nishisato: Quand on songe à l'idée d'une assemblée constituante, on se demande tout d'abord ce que cette assemblée devra faire. Je connais deux modèles possibles. Le premier est une assemblée constituante qui se réunirait uniquement pour réformer la Constitution ou pour adopter une modification globale.

L'autre option est habituellement une assemblée constituante qui se réunirait chaque fois qu'on veut adopter un amendement constitutionnel. Je pense que ce serait nous leurrer que de penser que des représentants élus se comporteraient d'une manière différente dans une assemblée constituante que dans les assemblées législatives ou dans les comités.

On dira... et de fait je suis persuadé qu'on l'a déjà dit... qu'on ne trouverait pas dans une assemblée constituante la discipline de parti à caractère partisan qu'on retrouve dans les assemblées législatives et au Parlement. Je pense que c'est vrai. Par contre, il y a également des inconvénients. Un problème se présente lorsqu'on réunit une assemblée de représentants de chaque province ou les représentants élus des assemblées législatives des provinces. Lorsqu'ils se réunissent, dans quelle mesure représentent—ils simplement les intérêts de leurs provinces? Le Canada a toujours été plus qu'un simple groupe de personnes représentant les intérêts des provinces.

Je pense qu'il serait ridicule de compter sur les représentants fédéraux uniquement pour représenter l'intérêt national.

• 1705

On the contrary, I think a number of elected federal representatives—members of the House of Commons in this case—would be equally strong in terms of supporting their own provincial or local interests. That is where the greater problem comes in with the constituent assembly.

In terms of the aboriginal communities, there is clearly no question that these people deserve involvement in whatever process we choose. But as with federalism itself, where we frequently talk about concerns over asymmetry, there will always be those in this country who say yes, they are the First Nations and yes, they should be involved—but why should I not be involved?

Why should I not be involved as another group, as other than a group that is already involved? Again, to me, the labelling is simply not helpful, be it in a constituent assembly or otherwise.

Mr. Nystrom: You mentioned the committee back in 1981, the Joint Committee on the Constitution of the Senate and the House of Commons. I was a member of that committee and saw how it worked in terms of a lot of give and take in amendments. Mr. Ouellet, who is at the table, was a minister in the government at that time and saw it from the government side.

Indeed, a lot that went on in that committee during the whole process improved the Charter of Rights and, in the end, led to changes in the amending formula and the dropping of a referendum proposal as part of the amending formula and the like. But there is a lot of pressure in the country right now to expand it beyond just the elected politicians at either the federal level or the provincial level.

You have made some very good points to us about some of the negatives of a constituent assembly. I wonder how we can expand the process beyond just public hearings at the federal level and the provincial level—and those are needed.

In my own province of Saskatchewan, for example, we never had public hearings on the Meech Lake accord at the provincial level at all. At least we had some public hearings at the federal level on two occasions, in 1987 and again last year.

As I have said many times, Premier Wells, in rescinding support for the accord, never had public hearings in the Province of Newfoundland and Labrador. So we can go a long way in meeting the needs of the public in terms of adequate public hearing.

But something still tells me that we have to go a bit beyond that. Perhaps a constituent assembly made up of members of the federal Parliament and the provincial parliaments where, in each case, they would add a few more people who are not elected, like Bélanger-Campeau, who would perhaps reflect their jurisdictional reality a bit more. Perhaps that is one way we could move towards greater gender parity and have some of the key players brought in. I wonder if you could just comment on that.

[Traduction]

Au contraire, je pense qu'un certain nombre de représentants fédéraux élus... des députés de la Chambre des communes en l'occurrence... représenteraient avec autant de vigueur les intérêts de leur province ou de leur région. C'est là que survient la plus grande difficulté que présenterait l'assemblée constituante.

En ce qui concerne les groupes autochtones, il est absolument évident que ces gens méritent de participer au processus que nous choisirons. Cependant, comme dans le contexte de fédéralisme, où nous disons souvent craindre l'asymétrie, il y aura toujours des gens qui diront que ce sont les Premières Nations et qu'elles devraient en effet participer... Mais pourquoi pas nous aussi?

Pourquoi ne devrions-nous pas participer au sein d'un autre groupe, un groupe différent de ceux qui participent déjà? Je répète que l'étiquetage n'aide tout simplement pas, qu'il s'agisse d'une assemblée constituante ou d'un autre mécanisme.

M. Nystrom: Vous avez parlé du comité de 1981, soit le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution. J'étais membre de ce comité et j'ai vu comment on avait fait des concessions de part et d'autre au sujet des amendements. M. Ouellet, qui est également ici, était ministre à cette époque et il a vu le processus du point de vue du gouvernement.

Dans tout le processus qui s'est alors déroulé, les travaux du comité ont permis d'améliorer la Charte des droits et ont finalement amené certains changements à la formule d'amendement, notamment l'abandon de l'idée d'un référendum et d'autres modifications du même genre. Il y a cependant une foule de gens qui tiennent maintenant à ce que l'on ne limite plus le processus aux politiciens élus, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau provincial.

Vous nous avez très bien souligné certains des aspects négatifs d'une assemblée constituante. Je me demande comment nous pouvons élargir le processus afin qu'il ne se limite plus à des audiences publiques au niveau fédéral et au niveau provincial. . . Et je pense vraiment que ces audiences sont nécessaires.

Dans ma province de la Saskatchewan, par exemple, le gouvernement provincial n'a jamais tenu d'audiences publiques sur l'Accord du lac Meech. Il y a eu au moins des audiences publiques fédérales à deux reprises, soit en 1987 et l'an dernier.

Comme je l'ai dit à plusieurs reprises, avant de retirer son appui à l'accord, le premier ministre Wells n'a jamais tenu d'audiences publiques dans la province de Terre-Neuve et du Labrador. Nous pouvons donc faire beaucoup pour répondre aux besoins de la population qui demande des audiences suffisantes.

J'ai cependant l'impression que nous pouvons faire encore un peu plus. On arriverait peut-être à refléter la réalité des champs de compétence en créant une assemblée constituante composée de membres du Parlement fédéral et des Parlements provinciaux, chaque entité ajoutant quelques personnes non élues, comme c'était le cas pour la commission Bélanger-Campeau. Nous pourrions peut-être ainsi assurer une plus grande parité entre les sexes et faire participer certains des groupes clés. J'aimerais entendre vos commentaires.

**Prof. Nishisato:** Yes. I think really, as I noted a few minutes ago, all too often nowadays we cannot see the forest for the trees.

You mentioned, quite appropriately, that changes must be made to the current system of public hearings in the provinces and at the federal level. But we need to go beyond that; we need to have more.

In my submission, if those hearings were to have the legitimacy and the type of rules and regulations governing them that I am suggesting, then it ought not to be necessary to supplement that process with another step.

To put this into more concrete terms, if, as I said in discussing Meech Lake, there were nothing more than a preliminary draft coming out from the politicians before the draft went to these committees for full, broad consideration, then there would be no issue of lacking public support when the final draft was dealt with. It may be, and it will be, that not every interest will be accommodated. This was true in 1981–82. The remarkable success the committee had is a very important lesson to us.

I think we are not, at this point, in a position to assume there is nothing we can do within the current system to make it more legitimate.

Just to get back to the idea of the constituent assembly made up of only elected representatives, I think many Canadians will give that no legitimacy. They will say to you that this is a bunch of politicians, that this is a bunch of people who are up to no good in Parliament, up to no good in the legislatures, and now they are up to no good in the constituent assembly. It will not have the legitimacy. . .

I think it is so easy and so attractive to think that it suddenly will. It is a case of shuffling the deck, but they will say the cards remain the same.

Mr. Nystrom: Would you be in favour of a Manitoba model, which is mandatory public hearings? In Manitoba, there must be public hearings before there can be any passage of an amendment in that particular legislature. Would this be the appropriate route to go where all jurisdictions must have public hearings? These are hearings by a legislative body of politicians at both the federal and provincial levels. Is that the way to go?

• 1710

The other part of my question would be on our current amending formula. I am talking about the legal technical amending formula where there is no place for aboriginal people or the territories. Would you have some advice as to whether or not we should include them in a formal sense, or do you assume that their positions are part of the federal parliamentary position, of the provincial position where they happen to live in the case of aboriginal people, and of the federal Parliament in terms of the territories?

Prof. Nishisato: My answer to the first question is, absolutely.

[Translation]

M. Nishisato: Très bien. Comme je l'ai fait remarquer il y a quelques instants, je pense que trop souvent de nos jours les arbres nous cachent la forêt.

Vous avez mentionné avec raison qu'il faut modifier le processus actuel des audiences publiques dans les provinces et au niveau fédéral, mais il faut aller plus loin encore, il faut faire davantage.

Je soutiens que si les audiences sont légitimes et qu'elles sont régies par le genre de règlements que je suggère, il ne devrait pas alors être nécessaire de compléter ce processus par une autre étape.

En termes plus concrets, si comme je l'ai dit en parlant du lac Meech, les politiciens ne présentaient rien de plus qu'un brouillon préliminaire aux comités qui tiendraient des audiences publiques complètes, lorsque le projet définitif serait étudié, on ne pourrait absolument pas dire qu'il n'a pas l'appui de la population. On ne tiendra probablement pas compte des intérêts de tous et chacun. C'était le cas en 1981–1982. Le succès remarquable du comité nous a donné une leçon très importante.

Je ne pense pas que nous soyons actuellement en mesure de dire que le régime actuel ne nous permet absolument pas de rendre le processus plus légitime.

Pour en revenir à l'idée de l'assemblée constituante composée uniquement de représentants élus, je pense que de nombreux Canadiens n'y verront aucune légitimité. Ils vous diront qu'il s'agit uniquement de groupes de politiciens, de gens qui font des manigances au Parlement, dans les assemblées législatives, et maintenant ils vont jouer le même jeu à l'assemblée constituante. Cette assemblée n'aura ps la légitimité. . .

Il est tellement facile et plaisant, je pense, de croire que tout changera soudainement. En fait, on brasserait simplement les cartes, mais ce serait toujours les mêmes cartes, aux yeux des gens.

M. Nystrom: Seriez-vous en faveur d'un modèle comme celui du Manitoba, où les audiences publiques sont obligatoires? Au Manitoba, avant l'adoption de tout amendement à l'assemblée législative, il faut tenir des audiences publiques. La bonne voie serait-elle d'exiger que le gouvernement fédéral et les provinces tiennent des audiences publiques? Je veux parler d'audiences d'un organisme législatif composé de politiciens au niveau fédéral et provincial. Est-ce la bonne voie?

L'autre partie de ma question porte sur notre présente formule d'amendement. Je veux parler de la formule d'amendement légale qui n'accorde aucune place aux peuples autochtones ou aux territoires. Pourriez-vous nous dire si nous devrions les inclure officiellement ou pensez-vous que leurs positions font partie de la position du Parlement fédéral, de la position des provinces où les peuples autochtones vivent, et de la position du Parlement fédéral dans le cas des territoires?

M. Nishisato: A votre première question, je réponds absolument.

Mandatory hearings are the essence of democracy. I think we have representative democracy and all that comes with it, but when it comes to constitutional amendments we must have hearings for people to have that opportunity to have their say.

I think we can go farther, as you appropriately note, than we have gone today. We could go as far as to put in the Constitution an amendment dealing with time limitations. Again, we have such a clause right now in a limited sense, but I think it might be appropriate to say that once a draft agreement is conceived there must be a constitutional minimum one-year period for exactly that type of input and consultation, and short of that limit no politicians can return to the bargaining table and work things out based on their own perceptions of how the final amendment ought to be.

Mr. Nystrom: Do you have a maximum for time as well?

**Prof. Nishisato:** I think a minimum is key here. It is important to say that we must allow, for example, one year as a minimum.

In terms of maximums, that is certainly a question that, as you know, under the current formula goes to the nature of the amendment. Is it an amendment that ought to require unanimous consent or not? Assuming we stick with that formula, I think the same would be true; that is, if we have an amendment that ought to move under the 7/50 formula, there should be a three-year limit, at least to the public hearing phase. It might be possible to expand the three-year limit for the entire process itself, but again I would not say that because it did not work in Meech Lake suddenly we ought to go and rewrite the whole document.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much for your presentation. It is very interesting.

I have one question on the rule of unanimity. We do not see very often in the constitutions of the federal states such a rule of unanimity. The reason, of course, is historical.

Some provinces, Quebec in particular, have been desirous to have a veto since 1927. We had a long debate on this starting in 1930 and 1931, with Fulton-Favreau in the 1960s, and finally in 1982.

The reason we have the unanimity rule is probably due to the fact that if you give a veto to one province then you have to give it to every province. The end-result is that we are stuck with the rule of unanimity, which is not entirely workable all the time.

The alternative to that is probably some kind of partial veto for one province, or total veto, or total veto for regions, but since 1978–79 this four-region theory has become a bit discredited. Now we have the principle of equality of provinces. Obviously we will have to deal with that.

[Traduction]

Des audiences obligatoires constituent l'essence même de la démocratie. Je pense que nous vivons dans une démocratie représentative, avec tout ce qui s'ensuit, mais lorsqu'il s'agit d'amendements constitutionnels, nous devons tenir des audiences afin que les gens aient l'occasion de donner leur opinion.

Je pense que nous pouvons aller encore plus loin, comme vous l'avez remarqué à juste titre. Nous pourrions même aller jusqu'à apporter un amendement à la Constitution en ce qui concerne les délais. Je sais que nous avons une telle disposition à l'heure actuelle, quoique limitée, et je pense qu'il conviendrait peut-être de dire que lorsqu'un projet d'accord a été rédigé, la Constitution prévoit une période d'au moins un an pour tenir justement ce genre de consultation publique et qu'avant l'expiration de ce délai, aucun politicien ne peut retourner à la table des négociations et rédiger le texte définitif de l'amendement suivant ses propres perceptions.

M. Nystrom: Avez-vous également un délai maximum à proposer?

M. Nishisato: Je pense que l'important est un délai minimum. Il est important de dire que nous devons permettre un délai d'au moins un an, par exemple.

Comme vous le savez, dans la formule actuelle, la question d'un minimum dépend de la nature de l'amendement envisagé. S'agit-il d'un amendement qui devrait nécessiter le consentement unanime ou non? A supposer que nous gardions cette formule, je pense que dans le cas d'un amendement qui nécessite l'assentiment de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, il faut une limite de trois ans, du moins pour l'étape des audiences publiques. Il serait peut-être possible de prolonger le délai de trois ans pour l'ensemble du processus, mais je ne devrais peut-être pas dire cela puisque lors de l'échec du lac Meech, on aurait pu soudainement dire qu'il fallait aller rédiger de nouveau tout le document.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je vous remercie beaucoup de votre exposé. Il était très intéressant.

J'ai une question à poser au sujet de la règle de l'unanimité. On ne voit pas très souvent dans les constitutions des États fédéraux une telle règle de l'unanimité. Cette règle trouve évidemment sa justification dans l'histoire.

Certaines provinces, en particulier le Québec, ont voulu obtenir un veto dès 1927. La question a suscité de longs débats, d'abord en 1930 et 1931, puis lors des travaux de la Commission Fulton-Favreau dans les années 60, et enfin en 1982.

Nous avons adopté la règle de l'unanimité probablement parce que si l'on donne un veto à une province, on doit alors le donner à chaque province. En fin de compte, nous nous trouvons obligés de garder la règle de l'unanimité, qui ne fonctionne pas toujours très bien.

La solution serait probablement d'accorder un veto partiel à une province, ou un veto total, ou encore un veto total aux régions, mais depuis 1978-1979, la théorie des quatres régions est un peu discréditée. Maintenant, on parle du principe de l'égalité des provinces. Il faudra évidemment régler cette question.

What do you think of the possibility of having for one province a partial veto in certain areas, or a total veto, and that this be coupled, if I may say so, with some kind of a veto for the Northwest Territories in the case of extension of western provinces to include the territories, or some kind of a veto for the aboriginal population when their rights are directly concerned?

Is it not a more workable solution than this question of unanimity, where probably we are going to have many difficulties?

• 1715

**Prof. Nishisato:** I appreciate that question in particular, because I think the unanimity provisions under the current amending formula are one of the least understood aspects of the entire formula itself.

Generally, I am against the notion of a veto, the reason being that if you begin to allow vetoes to people and you reach a situation as we did under Meech Lake, where essentially there was a substantial degree of assent, and then you have one or two or three provinces or communities or groups that for whatever reason oppose the agreement, despite all of your substantial agreement, people end up targeting that group. They will target the one who exercises the veto and say they killed a great deal. They will say this deal had such promise; there was so much in here for the good of Canada, as it is always termed. These people's interests, legitimate as they may be, will again tumble under the tide of this type of political pot–shot approach.

People find it so easy to say, you were the one who did what was not good for Canada. We were working so constructively until you exercised that veto. Why did you do it? Why did you have to do it?

Explanations based on the idea that it was the right thing for Saskatchewan simply have no credibility anywhere else in Canada.

The unanimity provisions in the formula, I would also note at this point, are very limited under section 41. They deal with the monarchy, which we have said is so central to our political system that it ought not be changed, and they deal of course with issues of English and French, the language provisions, again, that we consider quite fundamental to the entire situation. It is true that under section 38 the only person today who has a veto is the federal government. Ottawa must approve any constitutional amendment by any formula at all.

On the other hand, I think there is a good compromise in the current formula, the notion of amendments that apply strictly to a province or that in their application affect that province must be ratified by that province. To me, again, there is a genius to this. Someone who wrote this formula had a very strong sense of giving the provinces much more than they ever had.

The amendment formula by itself, incidentally, is the most strongly provincialist aspect of the entire Constitution. I think this idea of provinces either opting out from an amendment they do not agree with or, alternately, the

[Translation]

Que pensez-vous de la possibilité de donner un veto partiel à une province dans certains domaines ou peut-être un veto total, en plus d'accorder, peut-être, un genre de veto aux Territoires du Nord-Ouest lorsque des provinces de l'Ouest voudraient étendre leurs limites afin d'inclure les territoires, ou encore une sorte de veto à la population autochtone, lorsque ses droits sont directement concernés?

N'est-ce pas une solution plus réaliste que la règle de l'unanimité, qui nous causera probablement bien des difficultés?

M. Nishisato: C'est une excellente question car les dispositions relatives à l'unanimité prévues dans l'actuelle formule d'amendement sont parmi les moins bien comprises de toutes.

En principe je suis contre le droit de veto, car dès lors qu'il est accordé, il arrive ce qui est arrivé avec l'Accord du lac Meech, à savoir que malgré un accord important, quelques provinces, collectivités ou groupes qui pour une raison quelconque sont contre le gouvernement, font capoter l'accord. Or les personnes qui se sont ainsi prévalues de leur droit de veto sont ensuite accusées d'avoir saboté un accord qui aurait été formidable pour le Canada. Malgré les intérêts parfaitement légitimes de ces personnes, elles deviennent ainsi la cible désignée de ce genre de critique.

Il est en effet aisé d'accuser les personnes qui ont exercé leur droit de veto d'avoir ainsi agi contre l'intérêt du pays.

Le fait que la position adoptée par la Saskatchewan était conforme à son intérêt n'est pas accepté par le reste du pays.

De plus, aux termes de l'article 41, les dispositions relatives à l'unanimité sont très limitées. Celles-ci portent notamment sur la monarchie à laquelle il ne faut pas toucher vu qu'elle constitue le pilier de notre système politique et il y a également les dispositions linguistiques, autre pilier de notre système. Il est vrai qu'aux termes de l'article 38, seul le gouvernement fédéral détient un véritable droit de veto étant donné qu'Ottawa doit approuver tout amendement constitutionnel.

J'estime en revanche que la formule actuelle est un bon compromis en ce sens que les amendements s'appliquant uniquement à telle ou telle province doivent être approuvés par la province en question, ce qui est génial à mon avis car les provinces n'ont jamais eu cette possibilité par le passé.

D'ailleurs, la formule d'amendement est sans conteste le chapitre le plus favorable aux provinces de toute la Constitution. En effet, selon cette formule, les provinces peuvent se désister d'un amendement qu'elles n'approuvent

amendment simply not applying in that province if the appropriate assent is not there does accommodate this idea. In terms of a veto, generally I do not see that as viable, because it opens up too many issues of everyone else against one or two. I think that is not helpful from a unity point of view.

Mr. Reid: I have just one question. You have raised a lot of very important points in this paper, a lot of which we have heard before in different forms. You talk about full citizens who are in and non-citizens who are out. You talk about Cairns' Charter people and that whole situation, some of which we have discussed here today. The effect of the Charter is to classify people.

You have also talked about not creating a response or responding with a process that is in fact going to make this whole thing much more difficult in the longer term. You talk about merely token appeasement. Recognizing there are groups and different elites that emerge from the public, unless the public is satisfied that the process allows for the participation they feel is essential, we are never going to get anywhere in terms of substance, because the process will not allow it to happen. Therefore, even if we assume that you are absolutely right in everything you have said, how do we go the distance in providing the process that is essential—I think all the people around this table perceive that there must be some change in process-to allow for the Canadian people to be satisfied and feel they are participating, such that we can discuss substance without throwing the whole thing out in two or three years because we have created something unworkable?

• 1720

**Prof. Nishisato:** Your answer begs an awfully complicated response, which I will give in a moment, but there is a simpler answer that I ought to give right off the bat, that the easiest way to deal with this enormous disapproval and public cynicism against constitutional amendments is to stop amending the Constitution.

As I note in my brief, this notion of a snapshot that somehow unless Quebec is recognized in explicit terms that recognize its specificity, distinctiveness, and everything else about it in the Constitution, unless we do that, somehow Quebec is a lesser entity, is just not good enough and the public will be cynical.

Mr. Reid: The worry is that Quebec is gone.

**Prof. Nishisato:** The worry is that if you do not do anything then Quebec is gone. I do not think the worry is so much that if you do not amend the Constitution per se Quebec is gone. I think there are other ways to control this tendency toward wanting to leave that you see among certain interests in Quebec. But even the poll released this morning seems to indicate that in terms of independence Quebeckers themselves are not as strongly for this as many people would think.

Mr. Reid: I agree.

**Prof. Nishisato:** I think that the short answer to the question is to say that we must stop this preoccupation that everything we do in terms of Canada must be done by constitutional amendment.

## [Traduction]

pas ou bien cet amendement ne serait pas d'application dans ladite province. En revanche, je suis contre le droit de véto car il sape l'unité du pays en polarisant la majorité contre une ou deux provinces.

M. Reid: Je voudrais vous poser une question. Votre exposé contient de nombreux points fort intéressants dont certains ont d'ailleurs déjà été évoqués. Vous avez expliqué entre autres que la population est divisée en citoyens à part entière qui participent aux affaires publiques et ceux qui ne sont pas citoyens et qui n'ont pas voix au chapitre. Vous avez également évoqué le cas des personnes visées par la Charte, question qui a été soulevée par le professeur Cairns et dont nous avons reparlé aujourd'hui. La Charte a en effet pour effet de classifier les gens.

Vous avez expliqué qu'il faut se garder de mettre sur pied un système qui ne ferait que compliquer la situation à long terme. Vous nous avez mis en garde contre une politique d'apaisement purement symbolique. Les différents groupes et élites constituant la société ne seront satisfaits que s'ils obtiennent le droit de participer au débat; or les questions de fond ne seront jamais réglées dans la situation actuelle. Donc, même si vous avez raison dans tout ce que vous avez dit, comment faire pour permettre à l'ensemble des Canadiens de participer au débat de façon à ce que nous puissions enfin régler les questions de fond plutôt que d'avoir à tout recommencer d'ici deux ou trois ans?

M. Nishisato: Avant de vous répondre plus en détail, je dirais que la façon la plus simple de répondre au cynisme de la population en ce qui concerne les amendements constitutionnels c'est tout simplement d'arrêter de modifier la Constitution.

Comme je l'explique dans mon exposé, l'idée que le fait de ne pas expliciter le caractère distinct du Québec dans la Constitution enlèverait quelque chose au Québec est fausse et c'est ce qui rend les gens cyniques.

- M. Reid: Mais il y a le danger d'une sécession de la part du Québec.
- M. Nishisato: C'est si on ne fait rien que le Québec risque de faire sécession et non pas simplement parce que la Constitution n'aura pas été modifiée. La modification de la Constitution n'est pas la seule façon de lutter contre certaines tendances sécessionnistes au Québec. D'ailleurs, d'après le sondage paru ce matin, les Québécois ne sont pas tellement en faveur de l'indépendance comme on veut bien le dire dans certains milieux.
  - M. Reid: Je suis d'accord.
- M. Nishisato: Il faut se rendre compte que changer la Constitution n'est pas le seul et unique moyen de changer la situation au Canada.

You could reform the Senate, for example, without a constitutional amendment. I think it is so easy to lose sight, after all, of how much we can do without going through that belaboured amending process.

I mentioned in my brief what they do in Australia with the referendum option. If you look at the amendments proposed in Australia through the years—and their constitution dates from 1901—then you see very quickly that the vast majority of amendments have failed; that it is simply not easy to push anything through, not because the formula is all that more complicated than our own, but simply because... Now, they do have the referendum option, which obviously adds another element, but I think the real answer is more in the view that the Constitution simply should not be amended every day or every year or even every five years. I think we somehow are still running on the momentum of 1982. I think it was dangerous for the Prime Minister to say that the Constitution is not worth the paper it is written on without Quebec's signature.

There is political symbolism all about it, to be sure, but in terms of what can we do right now I think that it might be very helpful simply not to take an axe to the amending formula and go brandishing that axe about as if nothing works. That is the tendency of so many reports I see coming out these days.

In terms of the more complicated answer to the question of whether there is anything we can do to legitimize the process, assuming that even as it stands now it may more or less work, at the same time as I say we ought not be amending the Constitution day by day, we ought to give the amending formula at least a chance to work. We have amended this Constitution only once. It is very naive to say that this formula does not work because of what happened in Meech Lake, as I mentioned earlier.

In that respect we have to learn a bit to cease and desist in terms of this idea of if we want to give someone status, then the status must be constitutional status. It can be argued that in the case of Quebec that is all they will accept, that it is not good enough to tell Quebec that we will recognize them in any other way than through explicit constitutional recognition. As a general rule, we have to be mindful of this idea that the Constitution ought not to be amended nearly as frequently as we seem inclined to do.

#### M. Blackburn: Merci, monsieur le président.

Je voudrais faire le point sur les nombreux commentaires que vous exprimez. Il faut se rappeler que le Québec n'a pas signé la Loi constitutionnelle de 1981-1982. À partir de là, le Québec a dit: «Je ne participe plus». A partir de l'échec de Meech, Québec a dit aussi: «Je ne participe plus aux conférences constitutionnelles». C'est vrai qu'il y a des choses qui auraient pu passer dans Meech en vertu de l'article qui demande uniquement 7 provinces représentant 50 p. 100 de la population canadienne. Mais Meech, c'était un tout pour faire en sorte que le Québec embarque dans la Constitution; c'était le processus qui faisait que le Québec disait: «Donnez-moi cela et à partir de ce contenu, je suis prêt maintenant à participer aux conférences constitutionnelles». Entre autres, à ce moment-là on parlait des droits des autochtones et de la réforme du Sénat qui auraient fait partie de la conférence constitutionnelle suivante.

[Translation]

Ainsi, on pourrait procéder à la réforme du Sénat sans amendement à la Constitution. On oublie trop souvent qu'on pourrait faire des tas de choses sans passer par le laborieux processus de modification constitutionnel.

Ici j'ai expliqué la façon dont les référendums sont utilisés en Australie. La majorité des amendements constitutionnels proposés en Australie ont été rejetés; je rappelle que leur Constitution date de 1901; or, si ces amendements ont échoué ce n'est certainement pas parce que leur formule est plus complexe que la nôtre... Peut-être que la notion de référendum complique encore quelque peu la situation, mais l'essentiel c'est qu'en principe une Constitution ça ne se modifie pas tous les ans ou tous les cinq ans. Nous poursuivons sur notre lancée de 1982. Le premier ministre a eu tort de dire que la Constitution ne vaut pas le papier sur laquelle elle est écrite sans la signature du Québec.

Il est évident que tout ce qui touche à la Constitution contient des symboles politiques. Mais l'essentiel pour le moment c'est de ne pas s'imaginer que la formule d'amendement est une panacée comme on se l'imagine trop souvent.

Donc, même s'il ne faut pas en principe changer la Constitution à tort et à travers, il faudrait quand même laisser sa chance à la formule d'amendement car jusqu'à présent la Constitution n'a été modifiée qu'une seule fois. Or c'est tout à fait ridicule de prétendre que la formule d'amendement ne peut pas marcher simplement à cause de ce qui est arrivé au lac Meech.

Par ailleurs il faut se rendre compte que l'importance d'une province ou d'un groupe ne découle pas uniquement de sa situation constitutionnelle. Il se peut toutefois que le Québec n'accepte rien d'autre qu'une reconnaissance constitutionnelle explicite. Cependant, en règle générale, la Constitution ne doit pas être modifiée à tort et à travers.

Mr. Blackburn: Thank you, Mr. Chairman.

We must not forget that Quebec did not sign the Constitution Act of 1981–1982 and it is from that date that Quebec stopped participating. After the collapse of the Meech Lake debate, Quebec let it be known that it would no longer participate in constitutional conferences. It is true that it would have been possible to settle some problems under the section which requires approval by 7 provinces with 50% of the population. But Meech Lake was supposed to be a package deal to get Quebec into the Constitution; under certain conditions Quebec would have agreed to participate in further constitutional conferences. Native rights and Senate reform were supposed to come up at a later constitutional conference.

• 1725

Si on dit «non» à Québec, est-ce que ce qui est là fonctionne? Ça fonctionnerait si Québec avait signé la Constitution de 1982; mais Québec exige des choses. Québec veut entre autres être protégé quant à la réforme du Sénat. Même si demain matin on faisait une réforme du Sénat avec 7 provinces et que le Québec était absent, voyez-vous le problème sur le plan canadien? Si, par exemple, la formule des «3-E» était appliquée, Québec ne laisserait pas faire cette répartition sur le Sénat comme cela. Et vous allez vous retrouver avec une impasse encore plus grande.

C'est pour cela qu'il faut changer le processus; il faut faire en sorte que la formule d'amendement puisse être modifiée pour enlever les irritants actuels.

Vous semblez plus ou moins d'accord avec la formule de l'assemblée constituante ou du moins... Mais je ne vois pas bien ce que vous voulez sur le plan de la représentativité. Comment sortons-nous de la présente impasse?

M. Nishisato: Je pense que vous avez souligné le problème de base dans tout le processus.

Évidemment, on a devant nous un refus catégorique du Québec de négocier avec tous les autres. Le premier ministre a dit à plusieurs reprises qu'on ne peut pas avoir un dialogue à deux. Donc, si on n'a pas de dialogue à deux, qu'est-ce qu'on va faire? C'est vraiment l'impasse si Ottawa ne veut pas discuter avec Québec et le Québec ne veut pas discuter avec le reste du pays.

Je pense que les difficultés ne sont pas dues à la formule d'amendement; le Québec ne dit pas: nous n'avons pas signé à cause de la formule d'amendement. Ce n'est pas cela le problème.

Donc, lorsque je dis qu'il faut garder plus ou moins le système comme il est, parce que cela fonctionne, par là je ne veux pas dire qu'on ne peut rien faire pour le Québec. Évidemment, comme vous l'avez indiqué, il faut faire quelque chose. Mais pour moi, ce qu'il faut faire, c'est de négocier, mais pas dans un cadre constitutionnel. On va discuter, par exemple, du Sénat, sans vouloir dire qu'on va faire des changements à la Constitution elle-même.

Je pense qu'il y a d'autres possibilités. Et avec le Québec, la solution sera principalement une solution politique et non une solution juridique, constitutionnellement parlant. Ce n'est pas un amendement qu'il faut faire, ça ne va rien changer. Peu de gens prétendaient que si Meech réussissait, le Québec aurait été satisfait, parce que n'était pas vrai. Il faut plus que cela, je pense.

Avec le Québec, c'est la solution politique qui va l'emporter; et par cela, je veux dire des négociations, des discussions et non pas seulement cette idée de réforme constitutionnelle.

Est-ce que ça répond à votre question?

M. Blackburn: Ça répond à ma question, mais votre façon de concevoir les choses ne règle pas le problème!

Québec a besoin d'une protection. Vous connaissez le Rapport Allaire et la recommandation 6(b) entre autres, recommandation dans laquelle le Québec demande de faire partie des sept provinces, ce qui veut dire un droit de veto [Traduction]

If we said no to Quebec, would the current system work? It would work if Quebec had signed the 1982 Constitution, but Quebec is making demands. One of the things Quebec wants is protection in the case of Senate reform. However, even if we were to reform the Senate tomorrow with 7 provinces—without Quebec—do you see the problem for Canada as a whole? For example, if the Triple E formula were applied, that is not a Senate distribution Quebec would allow. In the end, the deadlock would be even worse.

That is why we have to amend the process; we have to change the amending formula so that we can get rid of the glitches it has now.

You seem fairly happy with the constituent assembly formula. . . But I do not quite see what you envisage in terms of representation. How do we break the deadlock?

**Prof. Nishisato:** I think you have pointed out the fundamental problem in this entire process.

What we quite clearly have is a categorical refusal by Quebec to negotiate with all the parties. The Prime Minister has said a number of times that he does not want a dialogue between Quebec and Ottawa. So if that dialogue is out, what are we going to do? If Ottawa does not want to negotiate with Quebec, and Quebec does not want to negotiate with the rest of the country, we will have a complete deadlock.

However, I do not think that the problems are caused by the amending formula; Quebec is not saying that they refused to sign because of the amending formula. The amending formula is not the problem.

So when I say that we should keep the system more or less as it is now, because it works, I do not mean that we cannot stew anything for Quebec. Obviously, we have to do something, as you have said. What I believe we have to do is negotiate, all be it, not in a constitutional context. We can discuss the Senate, for example, without necessarily saying that we will amend the Constitution.

I think there are other options. I feel that the solution with regard to Quebec will be primarily a political solution and not a judicial or legal solution based on constitutional changes. We do not need to amend the Constitution; that would not change anything. Few people claimed that Quebec would have been satisfied if the Meech Lake Accord had gone through—Quebec would not have been satisfied. We need more than that, I think.

It is a political solution that will bring Quebec into the fold. By a political solution, I mean negotiation and discussion, not only a notion of constitutional reform.

Does that answer your question?

Mr. Blackburn: It answers my question, but your vision of things does not solve the problem.

Quebec need protection. You are aware of the Allaire Report—in recommendation 6(b), Quebec states that it must necessarily be one of the 7 provinces. This would essentially be a full veto. I feel that we must give Quebec a proper

global dans le fond. Il me semble qu'il faut donner bonne bouche au Québec, il faut faire en sorte, et c'est le mandat de notre Comité, de trouver un moyen d'être correct envers les Québécois sans être incorrect envers les autres provinces. Et à partir des exigences du Québec, si vous gardez la clause de l'unanimité quant à la formule d'amendement, vous tombez toujours dans le même cul-de-sac, car à moment donné, que vous le vouliez ou non, vous allez encore vous trouver devant le même problème.

Également, le Québec veut un partage des pouvoirs; les autres provinces veulent la réforme du Sénat. Il faut une ouverture et il me semble que les thèses que nous avons devant nous, comme celle du référendum pour nous sortir de l'impasse, sont des thèses qui sont hautement valables. Celle de l'assemblée constituante m'apparaît aussi un processus qui pourrait essayer de dégager un consensus national où le Québec s'y retrouverait aussi.

**Prof. Nishisato:** This question opens up another area I think I should address, which has to do with the division of powers. Do we declare open season? Do we say we are prepared at this point to come up with some renegotiation of the division of powers?

There can be no simple answer. I suppose a simple answer is yes or no—either we renegotiate or we do not—but apart from that, there can be no simple answer in terms of how we do this.

Again, who should negotiate Canada away, if that is in fact what we are going to do? Is it good enough to get your first ministers in there again? Apparently not. At least this is the lesson of Meech Lake.

• 1730

The question of Quebec is that we must do something. That is what I hear. There is no question that the premise is sound. Canada cannot sit by and say, let Quebec conduct its commissions; let us look at the Bélanger-Campeau report and see what they have to say, but in the interim we will not do anything. That is just simply not good enough.

In terms of what we have to do, we hear so often this phrase of a knife at your throat: Canada will not negotiate with a knife at its throat any more than Quebec would negotiate on its knees, as they say. I think in a way there is already a knife being brandished in this whole issue. From the moment Quebec said it would no longer negotiate with the other provinces but only with Ottawa, it implied a certain amount of control dictated by Quebec, not even on a bilateral basis but on a unilateral basis in terms of the entire process of reform, be it constitutional or otherwise.

On this point, we have to recognize that this is what Quebec has said. There are times when it might not hurt Ottawa to take a bit of a hard line on this affair. If Quebec can say they will negotiate only with them and Ottawa says, fine, then can Quebec not say they will negotiate only if they give them X, Y, and Z and leave Ottawa stuck to answer? Every time in this process, Ottawa has clearly known that if we do not give Quebec what it wants, Quebec will leave. This is precisely the knife under the throat that we hear so much about.

## [Translation]

voice; we must strive to find a means—and this is our committee's mandate—of being fair to Quebec without being unfair to the other provinces. And, given the demands made by Quebec, keeping the unanimity clause and the amending formula will mean that you will always come up against the same brick wall. Whether you want to or not, you will always come up against the same problem.

Moreover, Quebec wants a distribution of powers while the other provinces want Senate reform. We have to find an opening somewhere, and I feel that the options that have been suggested to break the deadlock, such as the referendum, are extremely valid. In my view, the constituent assembly might also be a way of moving towards a national consensus that would include Quebec.

M. Nishisato: Voilà qui ouvre une autre question que je voudrais aborder, celle de la répartition des pouvoirs. Dironsnous que tout est possible? Que nous sommes prêts à renégocier la répartition des pouvoirs?

Il ne peut pas y avoir de réponse simple. Je suppose qu'une réponse simple serait oui ou non—soit on renégocie, soit on ne le fait pas—mais à part cela, il ne peut pas y avoir de réponse simple en ce qui concerne le processus.

Qui aura le droit de négocier la destruction du Canada, si c'est ce qu'on compte faire? Est-ce qu'une nouvelle conférence des premiers ministres suffira? Il me semble que non. Au moins, on a appris cela de Meech.

Nous devons faire quelque chose au sujet du Québec. Voilà ce que j'entends. La base est saine, cela est certain. Le gouvernement du Canada ne peut pas simplement dire: laissez le Québec tenir ses audiences, jetons un coup d'oeil sur le rapport Bélanger-Campeau et voyons ce qu'ils ont à dire, mais entre temps nous ne ferons rien. Cela ne suffit pas.

Pour ce qui est de ce qu'on doit faire, on entend beaucoup parler d'un couteau sur la gorge. Tout comme le Québec refuserait de négocier à genoux, le Canada refusera de négocier avec un couteau sur la gorge. Je crois qu'on le voit déjà un peu, ce couteau. Dès que le Québec a dit qu'il ne négocierait plus avec les autres provinces, mais seulement avec Ottawa, cela laissait supposer que le Québec entendait exercer un certain contrôle—unilatéral, non bilatéral—sur toutes les procédures de modification, y compris les modifications constitutionnelles.

Il faut accepter que c'est ça que le Québec a dit. Parfois, Ottawa devrait se montrer un peu ferme sur cette question. Si le Québec peut dire qu'il négociera seulement avec Ottawa, et Ottawa accepte cela, qu'est-ce qui empêchera alors le Québec de dire qu'il négociera seulement si on lui accorde certaines concessions? Que pourra dire Ottawa? À chaque stade de ce processus, Ottawa a toujours su que si on ne donne pas au Québec ce qu'il veut, le Québec quittera le Canada. Voilà le couteau sur la gorge dont on entend tellement parler.

In terms of what we have to do at this point, that does not come within the amending formula or the process itself. If we are going to renegotiate anything with Quebec, it is not so much a new constitutional way of life, I suppose, as it is looking at a more concrete type of area, such as the Senate or the division of powers, the jurisdiction involved. Again, the spending power is of particular interest to me.

# M. Ouellet: Merci, monsieur le président.

Monsieur Nishisato, je pense que votre français est tellement bon que je me sens à l'aise de vous parler dans ma langue maternelle et de commenter à la fois votre présentation et la réponse que vous avez donnée à certaines des questions qui viennent de vous être posées.

Dans un premier temps, je vous dirais que je partage d'emblée votre évaluation de la formule d'amendement de la Loi constitutionnelle actuelle, qui est une formule d'amendement, comme vous l'avez décrit, fort souple puisqu'il y a six façons d'amender certains articles de notre Constitution. Et vous avez raison de dire que l'unanimité n'existe que pour quelques clauses très spécifiques de la Constitution, en fait quatre domaines qui sont la monarchie, les langues, les parlements, (le Parlement du Canada et les législatures, et ceci pour s'assurer qu'il y aura des élections au moins tous les cinq ans pour ne pas qu'on ait des gouvernements qui se perpétuent—il faut avoir des élections), et évidemment les institutions et finalement, ce qui va de soi c'est l'unanimité pour amender la formule d'amendement. Donc, c'est très limité.

Ce qui est assez intéressant, c'est que notre coprésident, le sénateur Beaudoin, rappelait tout à l'heure qu'il y a eu beaucoup de tentatives de se donner une formule d'amendement canadienne et on faisait référence à la formule Fulton-Favreau. On se rappellera qu'à l'époque il y avait eu un accord du gouvernement fédéral et des dix provinces pour accepter cette nouvelle formule d'amendement. Ceux qui s'étaient finalement objectés à la mise en application de cette formule, c'étaient à l'époque des Québécois, en particulier le professeur Jacques-Yvan Morin de l'Université de Montréal qui s'objectait à la formule parce qu'il trouvait qu'elle prévoyait trop de questions devant dépendre de l'unanimité.

#### • 1735

Or, à l'époque, en 1964, cette formule a été rejetée parce qu'on appelait cela la camisole de force. Bien plus tard, on revient avec une formule, dans le cadre de l'Accord du lac Meech, où on augmente considérablement le nombre de provisions de la Constitution où l'unanimité devait prévaloir. Et alors là, à nouveau, parce qu'il y avait trop de cas qui dépendaient de l'unanimité, cette formule a été rejetée et Meech n'a pas passé. Cela, en particulier parce que les représentants des autochtones trouvaient que dorénavant, avec cette nouvelle formule prévue dans l'Accord du lac Meech, il deviendrait quasi impossible de voir un des Territoires du Nord-Ouest ou le Yukon devenir une province et que, pour eux-mêmes, leurs droits des autochtones, leurs aspirations légitimes, il devenait de plus en plus difficile de les satisfaire puisque la formule de l'unanimité des provinces jouerait contre eux et qu'une province, n'importe laquelle, pourrait s'objecter à des revendications légitimes dans le futur.

## [Traduction]

Que devons-nous faire maintenant? Cette question ne relève ni la formule de modification ni du processus lui-même. Si on a l'intention de renégocier avec le Québec, ce ne sera pas vraiment pour créer une nouvelle Constitution. D'après moi, on se penchera sur des questions concrètes, par exemple le Sénat ou la répartition des pouvoirs—les champs de compétence. Je répète que le pouvoir de dépenser m'intéresse beaucoup.

## Mr. Ouellet: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Nishisato, I am so impressed with your French that I feel comfortable speaking to you in my mother tongue in commenting both on your brief and on the answers you gave to some of the questions asked.

First, I would like to say that I agree with your assessment of the amending formula, which is in the current Constitution Act, and is, as you have said, extremely flexible, since there are six ways of amending some sections of the Constitution. You were also right in pointing out that unanimity is required only for very specific areas of the Constitution: the monarchy; official languages; parliaments—the Parliament of Canada and those of the provinces, in order to ensure that elections are held at least every five years so that the governments do not remain in power forever—we must have elections to prevent that; institutions, of course; and, needless to say, amending the amending formula itself. Those areas are very limited.

Interestingly, our Joint Chairman, Senator Beaudoin, reminded us a little while ago that there had been many attempts to come up with a Canadian amending formula—he referred to the Fulton–Favreau formula. At that time, the federal government and the ten provinces had agreed to accept the new amending formula. In the end, it was Quebecers who objected, specifically Professor Jacques–Yvan Morin, of the University of Montreal, who objected because he felt that, with the amending formula, too many issues required unanimity.

However, at the time, 1964, the formula was rejected because it was dubbed a straightjacket. Much later, with the Meech Lake Accord, a new formula was proposed, considerably expanding the number of constitutional provisions requiring unanimity for amendment. And once more, since too many issues required unanimity, the formula was rejected and Meech fell through. In particular, native representatives felt that, if the Meech Lake Accord were adopted and the new amending formula implemented, it would become almost impossible for the Northwest Territories or the Yukon to become provinces. Moreover, their own rights as aboriginal peoples, their legitimate aspirations, would become increasingly difficult to achieve; in the future, any province would be able to block their legitimate claims.

Je pense donc qu'il faut garder cette perspective historique qui fait que, si aujourd'hui les autochtones, tout à fait légitimement, veulent être protégés par notre Constitution, ils ne sont pas les seuls au Canada qui demandent des changements.

Je crois qu'il n'est pas nécessaire de changer, de façon radicale, la formule d'amendement. Vous le dites très clairement et je suis d'accord avec vous. Mais ce qu'il faut faire, je pense, c'est de changer des choses dans la Constitution. Je crois que le temps est venu de moderniser notre Constitution. Il faut trouver les moyens de répondre à ces demandes très légitimes de représentants de l'Ouest canadien et aussi des Maritimes qui veulent des changements à cette institution qui est le Sénat canadien.

Je pense qu'il faut trouver le moyen de garantir aux autochtones, aux Premières Nations, que leurs droits de s'autogérer sera inscrit dans la Constitution.

Également, je pense qu'il faut trouver un moyen de protéger la langue et la culture françaises. Pourquoi les Québécois recherchent-ils un droit de veto? C'est pour avoir la certitude que sept provinces, représentant 50 p. 100 de la population, ne changeront pas les institutions ou les programmes qui protègent leur langue et leur culture, le français. Et si on ne trouve pas un moyen de leur donner cette garantie, il est évident qu'ils vont continuer, les Québécois, dis-je, à demander un droit de veto.

Or, c'est dans cette optique-là qu'il faut comprendre que la demande du Québec, d'avoir un droit de veto, n'est pas faite pour avoir des privilèges plus que d'autres, mais pour protéger ce que la Constitution leur donne déjà, mais qu'ils pourraient perdre en vertu de la nouvelle formule d'amendement qui prévoit que la Constitution peut être changée avec l'accord de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population. Et le Québec pourrait être une des provinces qui n'est pas d'accord. Des choses importantes pour eux, au point de vue culturel, au point de vue linguistique, pourraient disparaître parce que la majorité leur enlèverait ce qu'ils ont toujours cru comme étant un minimum qu'ils devaient avoir au sein du Canada.

Voilà le problème majeur. Je vous demande donc qu'est-ce que l'on peut faire pour donner ces garanties? Comment peut-on arriver à trouver une formule qui respecterait ces garanties de base pour un groupe qui représente quand même quelque 25 p. 100 de la population canadienne?

• 1740

M. Nishisato: Vous avez identifié, monsieur Ouellet, trois groupes de base. D'abord, les autochtones; deuxièmement, la situation des francophones en général; et troisièmement, les gens de l'Ouest et des Maritimes. Vous avez absolument raison lorsque vous dites qu'il faut faire quelque chose pour augmenter la représentation qu'ils ont au sein du débat fédéral. Je pense que pour cela, on peut penser au Sénat.

Il faut se rappeler du fait, qu'avant l'échec de Meech, le Sénat était la rubrique suivante à l'ordre du jour, n'est-ce pas? Je pense qu'on peut le faire maintenant. [Translation]

We must bear this historical perspective in mind. Today, aboriginal peoples quite legitimately wish to be protected by the Constitution. Moreover, they are not the only ones in Canada asking for changes.

I do not think we will have to change the amending formula drastically. That is what you said, and I agree with you. However, I think we will have to change some aspects of the Constitution. I think the time has come for us to bring our Constitution up to date. We have to find ways of satisfying the legitimate demands of people in the West and in the Maritimes, who are asking for Senate reform.

We must find a way of assuring the aboriginal peoples—the first nations—that their right to self-determination will be enshrined in the Constitution.

Moreover, I think we must find a way of protecting the French language and culture. Let us ask ourselves why Quebeckers want a veto anyway—they want a veto in order to be certain that 7 provinces, representing 50% of the population, will not change the institutions and programs that protect their French language and culture. If we cannot find some way of giving Quebeckers that guarantee, they will obviously continue to demand a veto.

It is in that light, that we must view Quebec's demand for a veto. The veto is not to give them more privileges than others have, but to protect the rights they now have under the Constitution but could lose under the new amending formula, which would allow amendments to the Constitution, with the agreement of 7 provinces, representing 50% of the population. Quebec could be one of the provinces that did not agree. Things important to Quebeckers in terms of culture and language, could be lost because the majority could take away from them what they always felt was the minimum they should have within Canada.

That is the major problem. So, how can we provide such guarantees? How can we devise a formula that does not undermine those guarantees, fundamental to a group which, all things considered, represents some 25% of the Canadian population?

**Prof. Nishisato:** You have identified three main groups, Mr. Ouellet. First, native people; second, francophones in general; and third, people from the West and the Maritimes. You are quite right when you say that something must be done to give these three groups more of a say in the federal debate. In that respect, I think, the Senate is important.

It is important to remember that before the demise of Meech, the Senate was the next item on the agenda. I think we can come to it now.

La réponse pour l'Ouest et les Maritimes, pour moi, se trouve principalement dans le Sénat. Il y en a, bien sûr, qui disent que la meilleure solution serait de l'abolir. Mais en général, je pense que ce sentiment n'est pas très répandu dans l'Ouest ni dans les Maritimes, parce que dans ces deux régions on fait beaucoup confiance, ou on aurait une certaine confiance dans l'avenir de notre système fédéral si le Sénat fonctionnait bien.

Donc, je crois qu'il faut commencer peut-être en disant que le Sénat est le prochain sujet dont il faut discuter. Il faut examiner comment ça fonctionne, ou si ça fonctionne, et il faut faire une réforme majeure. Et par cela, je ne veux pas dire tout simplement qu'on va devoir changer les moyens de représentation, car ce ne serait pas suffisant. Comme le coprésident l'a dit il y a quelques minutes, cette idée des quatre régions n'est plus vraiment populaire.

Il faut dire que cette idée des Maritimes, de l'Ouest, de l'Ontario et du Québec, n'est pas vraiment une vraie représentation du Canada d'aujourd'hui. Je pense qu'il faut reconnaître que les provinces sont les éléments de base de notre système fédéral et que cet aspect devrait être souligné dans un Sénat renouvelé. Je pense qu'il faut dire que ce sont les provinces qui sont les éléments constituants du pays, voire de notre fédéralisme; il faut donc les représenter.

À propos des autochtones, je pense qu'il faut remarquer également qu'avant la Constitution de 1982, avant cette formule d'amendement donc, la responsabilité exclusive de créer des provinces était celle du gouvernement fédéral; c'était la responsabilité exclusive du gouvernement à Ottawa. Il n'y avait pas de rôle pour les provinces, pas de participation; c'était inédit. Mais avec la formule d'amendement qu'on a maintenant, la possibilité de renouveler le Sénat existe, et encore une fois dans un sens majeur; mais il faut évidemment dire aux Québécois qu'ils ont un rôle à jouer, qu'ils peuvent et qu'ils doivent participer, parce qu'un Sénat renouvelé peut marcher pour eux aussi, non seulement pour l'Ontario, non seulement pour les Maritimes ou pour l'Ouest du pays, mais pour les Québécois également.

Donc, je n'ai pas vraiment d'idée plus concrète que cela sur la réforme du Sénat; je sais cependant que l'on peut toujours regarder d'autres pays voisins qui ont des systèmes fédéraux. Il y a bien des pays qui ont des exemples de conseil fédéral comme en Suisse ou en Allemagne. Il y a des sources intéressantes sur ce plan-là, je crois.

M. Ouellet: Je voudrais vous remercier pour la comparaison que vous avez faite, et qui m'apparaît assez importante, entre la démarche du processus d'amendement constitutionnel de 1981–1982 par rapport à l'exercice qui s'est fait en 1987. Comme M. Nystrom le mentionnait, en 1981, c'est un Comité de la Chambre des communes et du Sénat qui a reçu une proposition du gouvernement, qui a entendu le public, qui a reçu des avis, des recommandations, et qui a fait des amendements. À partir de la proposition originale du gouvernement, il s'est fait 27 amendements avant que le document final soit soumis pour approbation.

[Traduction]

I feel that for the West and the Maritimes, the main answer to their concerns is the Senate. Of course, there are those who say that the best thing to do would be to abolish it. However, I do not think that view is very widespread in the West or in the Maritimes, since those two regions would put a lot, or at least some measure of faith, in the future of our federal system if a workable Senate solution were found.

So, I think it might be an idea to start by putting the Senate at the top of the agenda. We will have to look at how it works, or whether it works, and a major reform will be necessary. By that, I do not just mean that we will have to change representation, because that would not be going far enough. As the Joint Chairman said a few minutes ago, the idea of 4 regions is not really very popular anymore.

The idea of the Maritimes, the West, Ontario and Quebec is no longer a true reflection of Canada today. I feel the provinces should be seen as the basic elements of our federal system and that should be emphasized in a renewed Senate. In my view, it is the provinces who make up the country, and who make up federalism; therefore, they must be represented.

As far as aboriginals are concerned, I think it is important to remember that before the patriation of the Constitution in 1982, and before we had the present amending formula, exclusive jurisdiction for creating provinces laid with the federal government in Ottawa. The provinces had no role to play in this, and were not represented, and nor had they ever been. However, it is possible to reform the Senate and to undertake an extensive overhaul of it with the amending formula we have now, of course, Quebeckers must be told they have a role to play, and that they can and must take part, since a renewed Senate could work out well for them too, and not only for Ontario, the Maritimes and the West.

I do not have anymore concrete ideas about Senate reform, although we can always look to other countries that have a federal system. There are a number of countries with a federal council, such as Switzerland and Germany. They are interesting sources for us. I think.

Mr. Ouellet: I very much appreciate the comparison you made, and which I feel is an important one, between the constitutional amending process of 1981–1982 and the 1987 exercise. As Mr. Nystrom said, in 1981, a Joint House of Commons and Senate Committee received a proposal from the government, held public hearings, listened to advice and recommendations, and made amendments. 27 amendments were made to the government's original proposal before the final document was submitted for approval.

• 1745

Donc, le processus qui consiste à utiliser un comité parlementaire de la Chambre des communes et du Sénat qui fait des auditions, qui entend des représentations de groupes, et qui les écoute, et qui a le loisir en les écoutant d'améliorer, voire de bonifier le projet du gouvernement, est un processus qui, comme vous le mentionnez, a bien fonctionné. Mais en 1987, et je comprends les raisons pour lesquelles c'était comme cela, on voulait répondre spécifiquement à cinq demandes précises du gouvernement du Québec. Et les discussions qui ont été faites à ce moment-là se sont passées entre les premiers ministres. On a donc eu une entente entre les premiers ministres pour répondre oui aux cinq demandes du Québec; mais en le faisant, la réponse devenait une réponse figée que l'on ne pouvait plus changer. L'expérience s'est avérée malheureusement néfaste, puisqu'après un certain temps, cet accord n'a pas été ratifié par toutes les provinces.

Le coprésident (M. Edwards): Excusez-moi, monsieur Ouellet, le temps de l'Opposition officielle est écoulé. Est-ce que vous pouvez poser une courte question?

M. Ouellet: Bien sûr, j'y arrive. J'ai remarqué que nous avions tous élaboré un peu plus avec notre invité qui a une proposition fort intéressante. Je serai très bref, ou je vais m'arrêter et permettre à mon collègue de poser une question, parce que je sais que le sénateur voulait poser une courte question.

Senator Gigantès: I will speak in English because I want the English—no,

en français pour M. Blackburn et M<sup>me</sup> Bertrand surtout.

Il me semble qu'il y avait dans ce que vous disiez une certaine suggestion, à savoir que le Québec, avec ce couteau qu'il tient sur la gorge du Canada, manie déjà le pouvoir suprême de se garantir que les promesses ou les choses qu'on lui donnerait sur le plan politique ne pourraient pas lui être enlevées sur le plan constitutionnel.

Est-ce que c'est ce que vous suggérez? Supposons que le gouvernement actuel négocie et donne au Québec certains droits sans les enchâsser dans la Constitution, le Québec peut se sentir très confiant que personne n'osera les enlever, parce que le Québec dirait à ce moment-là, «bye, bye, je m'en vais»?

M. Nishisato: Évidemment, il y a bien des choses qu'on pourrait donner aux Québécois sans les enchâsser dans la Constitution, mais je ne suis pas tout à fait certain d'avoir compris ce dont vous parlez.

Le sénateur Gigantès: C'est vous qui disiez qu'on peut faire des accords politiques avec le Québec, et qu'il n'est pas besoin de faire des changements constitutionnels. Une métaphore trottait dans ma tête: il ne faut pas changer la voiture simplement parce que certaines personnes ne savent pas comment la conduire. Le cas de 1987, par exemple! Si vous ne voulez pas qu'on change la Constitution et s'il faut faire des changements, on fait ces changements et le Québec dit: «Comment est–ce que je me protège?». Eh bien, ils ont déjà trouvé la réponse, ils menacent de quitter.

M. Nishisato: À mon avis, il faut d'abord dire qu'ils vont toujours menacer de partir, parce que ça marche, n'est-ce pas? Lorsqu'on dit «je vais partir», les gens répondent!

[Translation]

Therefore, the process by which a parliamentary House of Commons and Senate committee holds hearings, listens to what various groups have to say, and which has an opportunity to improve, if not broaden the government's proposal, has, as you mentioned, worked very well. But in 1987, and I understand the reasons for this, the aim was to accommodate the five specific demands made by the government of Quebec. Those discussions took place between the first ministers. The premiers decided to say yes to Quebec's five demands, and in so doing made it impossible for that answer to be qualified in any way whatsoever. As it turned out, the experience was a bad one, since after a certain time, the accord was not ratified by all of the provinces.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Excuse me, Mr. Ouellet, but the Official Opposition's time is up. Could you ask just a short question?

Mr. Ouellet: Of course, I am coming to that. I realize that we have all wanted to elaborate on our guest's very interesting proposal. I will be very brief, or else I will allow my colleague to ask a question, because I know that the Senator wanted to ask a short question.

Le sénateur Gigantès: Je vais parler en anglais parce que je veux que les anglophones—non,

in French for Mr. Blackburn and Mrs. Bertrand in particular.

It seems to me that you are suggesting that Quebec, with the knife that it is holding at Canada's throat, already has the supreme power it needs to ensure that any political promises or accommodations that are made to it will not be taken away in constitutional terms.

Is that what you are suggesting? Let us suppose that the present government negotiates and gives Quebec certain rights without entrenching them in the Constitution. Quebec would feel very confident that no one would come and take those rights away from it, since it could then say, "Bye bye, I am leaving", could it not?

Prof. Nishisato: There are of course many things that could be given to Quebec without them being entrenched in the Constitution, but I am not exactly sure to have understood what you are getting at.

Senator Gigantès: You yourself are saying that we can arrive at a political arrangement with Quebec, and that we do not need to have constitutional change. A metaphor crossed my mind: Do not change the car just because some people do not know how to drive it. Take 1987, for instance! If you do not want the Constitution to be changed, yet changes are necessary, and when these changes are made Quebec says: "How am I protected by them?", well, Quebec has already found the answer, it threatens to leave.

Prof. Nishisato: In my view, they are always going to threaten to leave, because it is effective, is it not? When they say "I am going to leave", people react!

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Colleagues, here is my dilemma: we have entered into a debate here and this is a very productive process. The problem is that the Liberal Party has exceeded its time considerably and, even though we are running over, I am obliged now to recognize Madam Bertrand, who was trying to get on in an earlier round and did not have that opportunity. Since the Liberals have exceeded, Madam, you have the same privilege, as do the New Democrats, if they choose to exercise it.

Mme Bertrand: Ce sera très bref. C'est le même débat qui se continue.

Vous avez dit que si on faisait des arrangements politiques avec le Québec, il pourrait se satisfaire de cela. Ça serait déjà un premier pas, mais le Québec exige une protection plus importante que cela, que ça soit par le biais de la Constitution ou que ça soit par celui de la règle de l'unanimité. Auriez-vous espoir qu'avec la règle de l'unanimité on pourrait accorder au Québec ce qu'il demande pour sa protection sur le plan des institutions, de la Cour suprême, du Sénat? Si toutes les provinces étaient d'accord, il n'y a pas de problème. On enchasse cela, mais nous craignons beaucoup, et le passé l'a démontré, qu'il n'y ait pas unanimité là-dessus. On l'a vu dans l'Accord du lac Meech.

1750

Un arrangement politique serait peut-être déjà un premier pas, mais ça n'est pas suffisant. Le Québec demande plus que ça.

M. Nishisato: Mais vous dites, madame, que la seule option qui existe actuellement, c'est de leur donner leur veto. C'est ça?

Mme Bertrand: Une protection!

M. Nishisato: C'est vague. Qu'est-ce que ça veut dire, une protection?

Mme Bertrand: La protection pour ce qui est de sa culture, de sa langue, et surtout des institutions, comme le Sénat, la Cour suprême, où ce n'est pas prévu depuis 1982.

M. Nishisato: Mais pensez-vous que cette étiquette de la société distincte symbolise la protection? Est-ce que ça aurait beaucoup changé? À mon avis, absolument pas!

Mme Bertrand: Mais il y avait plus que ça dans Meech.

M. Nishisato: Oui, plus que ça, mais. . .

Mme Bertrand: Il est évident que c'était une stratégie du Québec à l'époque, parce qu'ils savaient que s'ils présentaient tout ça séparément, ils auraient reçu un accord sur trois points et auraient essuyé un refus sur deux. Ils en ont donc fait un ensemble. Et on a eu la réponse du Canada anglais.

M. Nishisato: Il y a des réponses, cependant, qui sont peut-être constitutionnelles, mais qui ne sont pas quand même de véritables réponses. Il y a des choses qu'on peut mettre dans la Constitution comme la «société distincte». Mais comme vous l'avez indiqué, ça n'aurait pas été suffisant. La société distincte seule, ne veut pas dire grand chose si ça reste seul. Je pense qu'il faut avoir quelque chose d'autre pour satisfaire les Québécois, n'est-ce pas?

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): On a point of order, for the purposes of the record, I think this discussion has not concluded. Nobody answered the point about the Senate. Right now, with the 7/50 rule, we may do what we

[Traduction]

Le coprésident (M. Edwards): Chers collègues, mon dilemme est le suivant: nous venons d'entamer un débat fort intéressant. L'ennui, c'est que le Parti libéral a dépassé de beaucoup son temps de parole et, bien que nous ayons dépassé notre horaire, je suis obligé de donner la parole à M<sup>me</sup> Bertrand, qui n'a pas réussi à poser une question lors de la ronde précédente. Étant donné que les Libéraux ont dépassé leur temps de parole, M<sup>me</sup> Bertrand aura droit au même privilège, comme d'ailleurs les Néo-démocrates.

Mrs. Bertrand: My comments will be very brief, and continue on from what was just said.

You say that Quebec might be satisfied with a political arrangement. It would be a first step, but Quebec is demanding much more protection than that, either through the Constitution or through the rule of unanimity. Do you think that with the rule of unanimity, Quebec would get the protection it seeks with respect to institutions, the Supreme Court and the Senate? There would not be any problem if all the provinces agreed. It could be entrenched in the Constitution, but due to past experiences, we are concerned that there would not be unanimity on that. We saw that with the Meech Lake accord.

A political arrangement would be a step in the right direction, but it would not be enough. Quebec wants more than that.

Prof. Nishisato: But you said, madam, that the only alternative we have is to give them a veto. Is that it?

Mrs. Bertrand: Protection!

**Prof. Nishisato:** That is vague. What exactly do you mean by protection?

Mrs. Bertrand: Protection for its culture, its language and especially for institutions, such as the Senate, and the Supreme Court, which it has not had since 1982.

**Prof. Nishisato:** But do you think that the distinct society label would symbolize protection? Would it have changed very much? In my opinion, it would not have!

Mrs. Bertrand: But there was a lot more in Meech than that. Prof. Nishisato: Yes, there was more than that, but. . .

Mrs. Bertrand: Obviously, this was Quebec's strategy at the time, because they knew that if they put forward each demand separately, three would have been accepted and two refused. They decided instead to present a package. Then they got English Canada's answer.

**Prof. Nishisato:** There are, however, constitutional answers that are not really true answers at all. Words such as «distinct society», can be written in the Constitution, but as you have said, that is not enough. By themselves, the words «distinct society» do not mean a great deal. I think something more is needed to satisfy Quebeckers, would you not agree?

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): J'invoque le Règlement pour faire une mise au point, à savoir que cette discussion n'a pas été menée à son terme. Personne n'a répondu à la question soulevée au sujet du Sénat. A présent,

want with the Senate and Quebec has absolutely no protection. Whether we agree or disagree, whether we talk about Quebec or any other province, no province in this country is protected in the Senate.

**Prof. Nishisato:** You are right, but I think there might also be an understanding that the other provinces ought not to get together to renegotiate any change involving the Senate without Quebec at the table, that it would be illegitimate to do that.

People will say that in 1982 Quebec did not agree, that it was forced down their throats, but at least they were there, they were at the table. I think we can appreciate that so long as Quebec is present in any negotiations dealing with the Senate, and these must be multilateral negotiations, it is not sufficient to have nine provinces operating and then have some type of after-the-fact catch-up operation between Ottawa and Ouebec.

As long as you have a situation where the 10 provinces are there, Quebec will be unable to claim that they were left out, even if in the finally constituted Senate it is not 100% of what they might have wanted, any more than it would be 100% of what anyone wanted.

In that respect I think you are absolutely right, Mr. Chairman. It would be inappropriate for Canada to negotiate some type of arrangement without Quebec present. After all, we might even seek a constitutional amendment saying there could be no constitutional amendment without the provinces there.

To say that Quebec has no protection is true insofar as we contemplate a situation where we would have a negotiation without them present, but I think the protection exists under the 7/50 formula—if Quebec is there.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Professor Nishisato.

As you can appreciate, we have been intrigued by what you have had to say. Obviously, not all of us have agreed with you, but you have given us some thoughtful and provocative testimony. You are swimming against a strong tide in terms of your views on a constituent assembly, for example. That is not an endorsement of a constituent assembly from me or from the committee; I am only commenting on evidence on which you have already commented yourself.

• 1755

Thank you very much for your appearance here today.

Our next witness is Professor Reg Whitaker, of the Department of Political Science at York University.

Professor Reg Whitaker (Department of Political Science, York University): Thank you. I apologize, first of all, that I do not have a written submission. I was contacted by the staff just a week or so ago and I did not really have time to do that.

First I would like to make a point that I think many other witnesses have made before this committee in the past; that is, the amendment process, narrowly understand, is perhaps not the most important part of the crisis we face

## [Translation]

en vertu de la règle des 7/50 nous pouvons procéder à une réforme du Sénat sans que le Québec soit protégé. Que nous soyons d'accord ou non, et qu'il s'agisse du Québec ou d'une autre province, il reste qu'aucune province n'est protégée dans l'éventualité d'une réforme du Sénat.

M. Nishisato: C'est exact, mais à mon avis, tout le monde reconnaît que les provinces ne doivent pas chercher à renégocier la réforme du Sénat sans que le Québec y participe, car un telle négociation ne serait pas légitime.

D'autres disent que le Québec n'était pas d'accord en 1982, que les changements lui ont été imposés, mais il était néanmoins présent à la table des négociations. A mon avis, dans la mesure où le Québec participe à des négociations multilatérales sur le Sénat, il n'est pas acceptable que neuf provinces concluent un accord, et que par la suite Ottawa essaye de recoller les pots cassés avec le Québec.

Si, par contre, les dix provinces participent aux négociations sur une réforme du Sénat, le Québec ne pourra pas prétendre qu'il en a été exclu, même si, au même titre que toute autre province, il n'est pas tout à fait satisfait des résultats de la négociation.

Je trouve que sur cette question-là, monsieur le président, vous avez tout à fait raison. Il n'est pas souhaitable que le Canada négocie une entente sans que le Québec n'y participe. Après tout, on pourrait même proposer de modifier la Constitution de façon qu'aucune modification constitutionnelle ne puisse être adoptée si toutes les provinces ne participent pas à la négociation.

C'est vrai que le Québec n'est pas protégé car on pourrait négocier sans sa participation, mais je crois que la formule des 7/50 le protège, à condition qu'il accepte de négocier.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, professeur Nishisato.

Comme vous pouvez le constater, nous avons trouvé vos commentaires très intéressants. Évidemment, les membres du comité ne partagent pas tous votre point de vue, néanmoins votre témoignage était convaincant et nous a donné matière à réflexion. En ce qui concerne l'assemblée constituante, vous allez à contre-courant de la tendance générale. Cela ne veut pas dire que l'assemblée constituante soit pour moi ou pour le comité un principe acquis. Je ne fais que reprendre vos propos.

Merci beaucoup de votre comparution.

Le témoin suivant est le professeur Reg Whitaker, du Département de sciences politiques de l'Université York.

M. Reg Whitaker (professeur, Département de sciences politiques, Université York): Merci. Je dois d'abord m'excuser de ne pas avoir de mémoire écrit. Votre personnel n'a communiqué avec moi que la semaine dernière, environ, et je n'ai pas eu le temps de préparer de texte.

J'aimerais d'abord répéter un argument déjà formulé par d'autres témoins avant moi: Le processus d'amendement, au sens strict, n'est peut-être pas l'élément le plus important de la crise actuelle. La question de fond est celle du contenu,

today. The deeper question is the content, particularly—and I think there is no point in making any bones about this—how we in the rest of Canada respond to Quebec, to Bélanger–Campeau and Allaire. What do we want? What price are we willing to pay? What is our bottom line, and so on?

The process for developing proposals in this regard is very important, as Meech Lake showed, especially the legitimacy of the process, but the technical aspects of amendment procedure are not as important. I think if the former can be dealt with, then the latter will fall into place.

Meech Lake failed not for technical reasons, I believe, or not because the amendment process was defective. Meech Lake failed because the process lacked legitimacy in English Canada. Even if it had been ratified, it still would have been a failure because the majority in English Canada rejected the process and because the majority in Quebec interpreted this rejection as a rejection of Quebec's claim to be a distinct society and thus a rejection of Quebec. Even if ratified, Meech Lake would have been poisoned by the process, and it is to this failure that we have to address ourselves.

In the aftermath of Meech Lake, the situation is quite different today than it was, say, in 1987 when the first ministers hammered out the accord, for two reasons: firstly, because Meech Lake was developed, was put forward, was rejected, and this failure haunts all the efforts now; secondly, and very importantly, because Quebec has now seized the initiative more commandingly than at any time in the past and the rest of Canada must react to Quebec's agenda.

I would like to draw from these observations some recommendations regarding the process, first for developing proposals and then for ratifying any proposals that reach the stage of concrete amendments.

First, with regard to developing proposals, discussions limited to the first ministers, or even to the elected politicians more widely defined—MPs and members of legislatures—are doomed to be illegitimate in the eyes of many Canadians, who will refuse to recognize these politicians as representing them and who will cast doubt upon the whole behind-closed-doors method of arriving at a consensus. Yet wide-open discussion by elected politicians is probably not practicable for a variety of reasons.

On the other hand, a constituent assembly or convention that did not have participation by elected politicians would be politically ineffective, unanchored in political realities, and even potentially quite chaotic. It is governments that must ultimately make the decisions, politicians who must make the deals. They cannot be expected to take no part in a process for which they would ultimately be responsible.

# [Traduction]

particulièrement de la manière dont le reste du Canada réagira au Québec, aux rapports Bélanger-Campeau et Allaire. Sans en faire tout un plat, il faut décider de ce que nous voulons. Quel prix sommes-nous prêts à payer? Jusqu'où irons-nous?

Le processus qui mènera à des propositions à ce sujet est très important, comme l'a montré l'affaire du lac Meech. C'est surtout la question de la légitimité qui compte, davantage que les aspects techniques du mode d'amendement. Si l'on peut régler d'abord la question de la légitimité, le reste viendra tout naturellement.

Je ne crois pas que l'Accord du lac Meech ait échoué pour des raisons techniques, ni parce que le processus d'amendement était inadéquat. Je pense plutôt que c'est parce que ce dernier n'avait pas de légitimité suffisante au Canada anglais. Même si l'accord avait été ratifié, il serait tout de même considéré comme un échec parce que la majorité du Canada anglais rejetait le processus et parce que la majorité des Québécois ont interprété ce rejet comme un rejet des revendications québécoises au titre de société distincte et, par conséquent, comme un rejet du Québec. Même s'il avait été ratifié, l'accord aurait été entaché par le processus et c'est sur cet échec que nous devons nous pencher.

La situation est bien différente aujourd'hui, après le lac Meech, de ce qu'elle était par exemple en 1987, lorsque les ministres ont concocté l'accord. Il y a deux raisons à cela: d'abord, l'Accord du lac Meech a été préparé, présenté, puis rejeté, et cet échec hante nos efforts actuels; deuxièmement, et ceci est très important, le Québec a saisi l'occasion de lancer lui-même le débat plus qu'il ne l'avait fait précédemment et le Canada doit maintenant réagir au programme du Québec.

À partir de ces observations, j'aimerais tirer des recommandations relatives au processus, d'abord pour faire des propositions puis pour ratifier toute proposition qui deviendrait un amendement concret.

D'abord, pour ce qui est de l'élaboration des propositions, toute discussion limitée aux premiers ministres ou même à un nombre plus grand de politiciens élus, députés des diverses assemblées, sera considérée comme illégitime par de nombreux Canadiens, qui refusent de reconnaître en ces politiciens des représentants du peuple. Cela jettera un doute sur toute méthode menant à un consensus à huis clos. Pour diverses raisons, il ne serait probablement pas pratique d'avoir des discussions ouvertes entre politiciens élus.

Par ailleurs, une assemblée ou une convention constituante où ne participeraient pas des politiciens élus serait inefficace d'un point de vue politique, ne serait pas bien ancrée dans la réalité politique et pourrait même devenir relativement chaotique. Ultimement, il revient aux gouvernements de prendre les décisions et aux politiciens de négocier. On ne peut pas s'attendre à ce qu'ils ne participent pas à un processus dont ils seront responsables au bout du compte.

I therefore like the idea of a constituent assembly drawn from both elected politicians and non-elected representatives of the various major elements of Canadian society, working together to arrive at a consensus for which governments would be responsible because they are involved, but it would also encompass major social interests who would also have participated.

The model of Quebec's Bélanger-Campeau commission is a good one. Bélanger-Campeau encompassed all the party elements in the National Assembly, as well as the major groups—business, labour, and so on—outside of the legislature.

• 1800

I note that the Premier of Ontario has recently advocated exactly this kind of constituent assembly proposal.

Such a constituent assembly must be representative of the provinces, given the difficulties of the federal government speaking for English Canada at the same time as it speaks for Quebec—and that is the point I would like to return to in a moment—but also, of course, because the provinces are the major players in the amendment process.

I think such a constituent assembly should be selected by the 10 provincial legislatures and by Parliament, the latter having no more representation than it would at a federal–provincial conference. Ideally, perhaps, this should be done by election, but perhaps this would be unwise under present circumstances for two reasons.

The first is the very short timeframe we have facing us right now.

Second, and perhaps more important, the electoral process has already demonstrated that it is an imperfect mechanism for representing minorities. The onus must lie with the legislatures to be as representative as possible in selecting what we might call the social delegates as opposed to the political delegates.

Once elected, delegates, both political and social, would have to strive to be as non-partisan as possible, recognizing the extreme urgency and gravity of the crisis they are addressing.

Quebec, through Mr. Rémillard, has indicated that it would take no part in such a constituent assembly process. This, in my opinion, does not constitute a weakness in the idea, but rather a strength. Quebec non-participation would be a positively good thing, because an attempt by English Canada to determine its own constitutional agenda in response to the initiative taken by Quebec is very important.

Quebec's process, Bélanger-Campeau and Allaire, has been developed entirely within its own frame of reference in relation to what Quebeckers take to be their national interest. Allaire says this is what the governing party of Quebec demands as a minimum or bottom-line bargaining position to put before English Canada.

Bélanger-Campeau says if English Canada does not come up with a satisfactory set of proposals and the referendum gives the Quebec government the mandate to move to sovereignty, then Quebec will leave.

[Translation]

C'est pourquoi j'aime l'idée d'une assemblée constituante composée à la fois de politiciens élus et de représentants non élus des divers grands groupes de la société canadienne, qui travailleraient ensemble pour arriver à un consensus dont les gouvernements seraient responsables, puisqu'ils y ont participé, mais qui tiendrait compte également des grands intérêts sociaux des groupes qui y ont également participé.

J'aime bien le modèle de la Commission Bélanger-Campeau du Québec. On y retrouvait des éléments de tous les partis de l'Assemblée nationale, en plus des grands groupes sociaux extérieurs à l'Assemblée législative, comme le milieu des affaires, les syndicats, etc.

Je note en passant que le premier ministre de l'Ontario a récemment appuyé ce genre d'assemblée constituante.

Une telle assemblée constituante doit être représentative des provinces, étant donné qu'il est difficile pour le gouvernement fédéral de parler à la fois pour le Canada anglais et pour le Québec. Je reviens à ce sujet dans un moment. De plus, les provinces sont les principaux intervenants dans le processus d'amendement.

Les membres de cette assemblée constituante devraient être choisis parmi les dix assemblées législatives provinciales et le Parlement, ce dernier n'étant pas plus représenté qu'il le serait à une conférence fédérale-provinciale. Idéalement, on procéderait par scrutin, mais il ne serait peut-être pas sage de procéder ainsi dans les circonstances actuelles, pour deux raisons.

D'abord, nous avons très peu de temps devant nous.

Deuxièmement, et ceci est peut-être plus important, on a déjà prouvé que le processus électoral était un mécanisme bien imparfait pour la représentation des minorités. Il incomberait donc aux assemblées législatives de faire un choix aussi représentatif que possible pour ses délégués sociaux, ce qu'elles ne peuvent faire pour les délégués politiques.

Une fois élus, les délégués tant politiques que sociaux devraient s'efforcer d'éviter le plus possible la partisanerie, en reconnaissant l'urgence et la gravité de la situation.

Par la voix de M. Rémillard, le Québec a déclaré qu'il ne participerait pas à une telle assemblée constituante. À mon avis, cela est plutôt un point fort qu'un point faible pour cette proposition. En effet, il serait bon que le Québec n'y participas, parce qu'il est très important que le Canada anglais détermine quel sera son programme constitutionnel, en réaction à l'initiative québécoise.

Le processus québécois, avec les commissions Bélanger-Campeau et Allaire, s'est déroulé entièrement dans un cadre de référence québécois, en fonction de ce que les Québécois considèrent comme leur intérêt national. Le rapport Allaire présente au Canada anglais ce que le parti au pouvoir au Québec considère comme étant la base de négociation, rien de moins.

Quant à la Commission Bélanger-Campeau, elle affirme que si le Canada anglais ne présente pas de propositions satisfaisantes et si le référendum donne au gouvernement du Québec un mandat pour la souveraineté, le Québec nous quittera.

In these processes, Quebec did not ask for the participation of English Canadians from outside Quebec. They developed a Quebec position according to Quebec standards and Quebec values and then presented it to the rest of Canada.

Quebec's insistence on dealing only with the federal government is, in effect, an insistence that they will deal only with a single, unified voice from the rest of Canada. This will only come, if it does come, at the end of a process of developing proposals in English Canada.

The rest of Canada must determine if it can respond coherently to this challenge, but it can do so only if Quebec is excluded from the process. This the Quebec government has obligingly done by removing itself in advance.

Federal instruments like the Spicer commission are not constituted to perform this task of resolving a distinctive and authentic English-Canadian voice, but neither is the federal government as such.

It is thus up to the provinces of English Canada to undertake the major share of the burden of developing a response. I believe that a constituent assembly constituted as I have suggested offers the most hopeful mechanism for doing this.

There are, of course, no guarantees that such a process will work. Perhaps no consensus will be arrived at. If not, it is just as doubtful that any consensus arrived at by heads of government behind closed doors could have sufficient public legitimacy actually to work anyway.

Perhaps the consensus will come but it will prove unacceptable to Quebec. If so, then the process will at least have the virtue of having hammered out a distinctive English-Canadian position on English Canada's fundamental interests that will provide the basis for negotiation with a Quebec moving towards sovereignty.

Finally, if a consensus is developed and can be embodied in a series of constitutional amendments, it is, I think, absolutely obligatory in the post-Meech world that these amendments are set before the citizens in a referendum, one in which concurrent regional majorities are required, as in the 1981–82 original package or in the Victoria formula—the West, Atlantic Canada, Ontario, and Quebec.

• 1805

I know that there are a number of principled and thoughtful objections against amendment by referenda; but, on the other hand, we have to determine whether we are a democracy.

Ultimately the people must be consulted, and their voice must be final, as it was in the Quebec referendum of 1980. Despite some advocates of direct democracy, it is clear that the people cannot practically be involved directly and continuously in the process of developing proposals.

The idea of a mixed constituent assembly, with politicians and others, offers a limited but practical means for incorporating major forces in Canadian society into this process. I think in the end, after proposals have been developed, it is to the people directly that governments must turn to sanction and legitimate the process.

[Traduction]

Dans ce processus, le Québec n'a pas demandé la participation des Canadiens anglais hors Québec. La position du Québec a été préparée selon des normes et des valeurs québécoises et a été ensuite présentée au reste du Canada.

Si le Québec insiste pour ne nénocier qu'avec le gouvernement fédéral, c'est parce qu'il tient à ne négocier qu'avec une voix unique et unie, représentant le reste du Canada. Cela ne se fera qu'après que le Canada anglais aura préparé ses propositions.

Le reste du Canada doit donc déterminer s'il peut relever ce défi avec cohérence, et ne pourra le faire que si le Québec est exclu du processus. Le gouvernement du Québec le permet en se retirant obligeamment, à l'avance, du processus.

Des instruments fédéraux comme la Commission Spicer n'ont pas été créés pour s'acquitter de cette tâche de présenter une voix canadienne-anglaise distincte et authentique, pas plus que le gouvernement fédéral.

Il revient aux provinces du Canada anglais de faire le gros du travail de la rédaction de propositions. J'estime qu'une assemblée constituante comme celle que j'ai proposée est le mécanisme qui a le plus de chances d'y réussir.

Il n'est bien sûr pas garanti qu'un tel processus marchera. Peut-être sera-t-il impossible d'arriver à un consensus. Le cas échéant, on peut douter que tout consensus entre des chefs de gouvernement se rencontrant à huis clos aurait de toute façon pu gagner suffisamment de légitimité auprès du public pour fonctionner.

Peut-être arrivera-t-on à un consensus qui sera inacceptable pour le Québec. Dans ce cas, on aura au moins pu trouver une position propre au Canada anglais, fondée sur ses intérêts fondamentaux, qui servira de base de négociation avec un Québec bientôt souverain.

Finalement, si l'on arrive à un consensus qui peut être enchâssé dans une série d'amendements constitutionnels, il est absolument nécessaire, après le lac Meech, que ces amendements fassent l'objet d'un référendum, où il faudrait obtenir une majorité dans chaque région, selon la formule initiale de 1981–1982, ou selon la formule de Victoria, les régions étant l'Ouest, le Canada Atlantique, l'Ontario et le Québec.

Je sais qu'il existe des objections de principe bien étayées contre les amendements par voie de référendum; mais nous devons décider une fois pour toutes si oui ou non nous vivons en démocratie.

C'est aux citoyens de se prononcer et de décider, ainsi qu'il en a été lors du référendum de 1980 au Québec. Malgré ce que les partisans d'une démocratie directe pensent, il est tout à fait évident qu'au plan pratique les gens ne peuvent pas être consultés à tout bout de champ au sujet des différentes possibilités.

Une assemblée constituante mixte comportant des hommes politiques et des profanes serait un moyen pratique de permettre aux principaux courants de la société canadienne de participer au processus. Quoi qu'il en soit, les différentes propositions qui auront été élaborées doivent nécessairement être sanctionnées et légitimées par le peuple.

Text

Since we are a binational federal society, it is only appropriate that we eschew the mechanism of a national majority to determine popular consent and depend instead upon concurrent regional majorities.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Prof. Whitaker.

Madam Bertrand.

Mme Bertrand: Merci, monsieur le président.

Professeur Whitaker, je ne sais pas si j'ai bien compris le début de votre exposé. Est-ce que vous suggérez que des parlementaires fédéraux et provinciaux participent aux travaux de l'assemblée constituante? Avez-vous dit que vous préfériez qu'il n'y en ait pas ou...?

**Prof. Whitaker:** No. I think there should be both federal and provincial legislators and people from outside the legislature representing the major groups in Canadian society.

Mme Bertrand: Ceci étant dit, il y a quand même des députés québécois à Ottawa. Et ces quelques députés qui pourraient être choisis pour faire partie de la constituante pourraient quand même être la voix du Québec ou représenter les intérêts des Québécois dans cette assemblée. Il ne s'agirait pas de parlementaires du Québec, mais il y aurait des députés fédéraux du Québec. D'accord?

Ma deuxième question: À l'ordre du jour de la constituante, qu'est-ce qui serait discuté? Qui préparerait l'agenda et qu'est-ce que vous voyez comme points de discussion?

**Prof. Whitaker:** In answer to your first question, that is a bit of an anomaly, I suppose. Certainly the federal government would incorporate representation from Quebec, although not, as you say, official representation from the Government of Quebec.

I think that is fine, but I would see such a process essentially as trying to formulate a response to Quebec's demands. In that sense, I think it is necessary that the rest of Canada find some mechanism for determining its voice so that there actually can be a voice that can respond coherently and authentically for the rest of the country to Quebec's very clearly formulated position, as I understand it.

I am sorry; what was the second question?

Mme Bertrand: Quelles seraient les questions à l'ordre du jour?

**Prof. Whitaker:** I think that would have to be set by the constituent assembly itself. Clearly, the agenda in many ways has already been set by Quebec, and that would determine much of the business of the constituent assembly.

On the other hand—and this is something else that commends this to me—I think there are other issues in the rest of Canada which are perhaps not priorities in Quebec but which really are required, from the point of view of the rest of Canada, to be articulated. I can think of a number of issues.

I think particularly of the question of regional representation and the demands that have come from, say, the west for changes in the central institutions of government better to reflect the regions. That is an issue in which Quebec has not been very much interested, but I think the rest of Canada is and that would certainly have to be part of it.

[Translation]

Puisque nous vivons dans une fédération binationale, il est tout à fait normal que sur les grandes questions d'intérêt national, la population puisse s'exprimer non pas à l'échelon national mais plutôt à l'échelon régional.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, professeur Whitaker.

Vous avez la parole madame Bertrand.

Mrs. Bertrand: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Whitaker, I am not sure whether I understood the beginning of your presentation correctly. Did you say that federal and provincial members should participate in a constituent assembly or did you say that you would rather prefer that there were no such assembly?

M. Whitaker: Une assemblée constituante devrait être composée de parlementaires fédéraux et provinciaux ainsi que de personnes représentant les principaux secteurs de la société.

Mrs. Bertrand: Still, there are a number of Quebec members in Ottawa, and these parliamentarians, if they were to sit in the constituent assembly, could very well represent Quebec's interests. They would not be Quebec parliamentarians but federal members from Quebec.

What would be on the agenda of this constituent assembly and who would set up this agenda?

M. Whitaker: En effet, la délégation au fédéral comprendrait des représentants du Québec qui ne seraient pas toutefois, comme vous l'avez fait remarquer, des représentants officiels du gouvernement québécois.

L'essentiel c'est que le reste du Canada va trouver les moyens d'exprimer de façon cohérente sa position face aux exigences clairement formulées du Québec.

Quelle était votre deuxième question?

Mrs. Bertrand: What would be on the agenda of this constituent assembly?

M. Whitaker: Ce serait à l'assemblée constituante elle-même de fixer son ordre du jour. D'ailleurs, cet ordre du jour a d'ores et déjà été fixé dans une large mesure par le Québec.

Par ailleurs, il existe toutes sortes de questions qui même si elles ne revêtent pas une importance prioritaire pour le Québec, sont néanmoins considérées comme étant importantes pour le reste du pays et devront donc être abordées. Je pourrais vous en citer plusieurs.

Ainsi, il y a entre autres la question de la représentation régionale; ainsi, l'Ouest exige que les institutions centrales du gouvernement soient changées de façon à tenir davantage compte des réalités régionales. Donc, même si cette question ne préoccupe pas réellement le Québec, elle intéresse malgré tout le reste du pays et elle devra certainement être inscrite à l'ordre du jour.

• 1810

Of course I think such a constituent assembly, in its very composition and in the content of what it would do, would have to address very seriously the question of the First Nations and questions of sovereignty for native people.

Mme Bertrand: Est-ce que vous auriez objection à ce que cet ordre du jour ou ces dossiers aient été «digérés» un peu, étudiés par des experts ou par des parlementaires qui ont l'expérience de dossiers comme tels? Si on pense, par exemple, au chevauchement des juridictions, à la redistribution des pouvoirs, etc... Brefl Si vous convoquez une assemblée constituante et que vous dites: vous êtes libres, allez-y, discutez de ce que vous voudrez! Ça peut être lourd, pesant, difficile et long surtout. Est-ce que ce ne serait pas préférable qu'ils aient quand même à traiter de questions concernant les aspirations, non seulement du Québec, mais de toutes les autres provinces en même temps?

**Prof. Whitaker:** Yes, I think that is true. I think that would be part of such an assembly's own business, in the sense that they could set an agenda for themselves that was doable within a certain timeframe. I agree with that, although I think it would be a bit of an infringement of the very notion of such a constituent assembly that an agenda was in effect set for it. It would not be like a royal commission, where their terms of reference are very specific and narrow, or a parliamentary committee, where there are very specific terms of reference and they are really authorized only to deal with that. This would have to be a bit more open-ended than that.

I agree that if it were simply some kind of talking forum that was open-ended and had no structure or coherence, then it certainly would not work. That agenda is partly being set by the realities of the situation right now, particularly the agenda that is being set by Quebec and the necessity of a response to that, and by certain other issues, such as the native issue, and others that are already there. That would help to structure the deliberations of such an assembly.

Mme Bertrand: Très bien, merci. Merci, monsieur le président.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): I guess I have heard so many times that English Canada overwhelmingly rejected the process by which the Meech Lake accord was formulated that I am almost compelled to believe it. Yet when I go back and have a look at what people were saying to me in my constituency, when I check the Meech Lake file I have kept, the criticism among those who did not like Meech Lake, believe it or not, was overwhelmingly on the content. Either they did not like one or more clauses or they did not like any of the clauses of the Meech Lake accord.

During the June 1990 hearings, at a time, I remember, when a CBC reporter said Canadians coast to coast were outraged by this process of not having the negotiations open to the public, I had in fact received only two phone calls on that. Interestingly enough, in checking the recollection of other Members of Parliament, I asked them, among those who criticized Meech Lake, what it was they had to say about it. For the most part, they confirmed the same thing.

[Traduction]

De plus, une assemblée constituante devra certainement se pencher sur la question des Premières nations et de l'autonomie des peuples autochtones.

Mrs. Bertrand: Would you have any objections to having questions on the agenda of this constituent assembly first examined by parliamentarians who have some experience of these matters, such as overlapping jurisdictions or the redistribution of powers, etc. . . If a constituent assembly is set up, and then simply told to deal with whatever it feels like, it could be difficult and especially time-consuming. Would it not be preferable that this assembly deal not only with Quebec's concerns, but also with the concerns of all the other provinces?

M. Whitaker: Certainement. L'assemblée constituante devrait se fixer un ordre du jour pratique ainsi que des dates limites. Mais, en principe, seule l'assemblée constituante est habilitée à fixer elle-même son ordre du jour, sans quoi on se retrouverait avec une commission royale d'enquête ou une commission parlementaire dont le mandat bien précis est fixé par des tiers. Une assemblée constituante devrait certainement être plus libre de décider de son propre ordre du jour.

Il est tout à fait évident en revanche qu'une assemblée constituante ne saurait être simplement l'occasion pour tout un chacun de prendre la parole sans règle ni cohérence. D'ailleurs, l'ordre du jour est d'ores et déjà fixé par les faits et plus particulièrement par les exigences du Québec et la nécessité d'y répondre; de même, les problèmes des autochtones ainsi que d'autres problèmes devront automatiquement y figurer. De cette façon, les délibérations de l'assemblée constituante seraient mieux structurées.

Mrs. Bertrand: Thank you, Mr. Chairman.

M. Nicholson (Niagara Falls): On a dit et répété si souvent que le Canada anglais a dans sa vaste majorité rejeté les modalités qui ont présidé à l'Accord du lac Meech que j'arrive presque à le croire. Or, malgré tout, lorsque je vérifie ce que les gens dans ma circonscription m'ont dit à ce sujet et que je consulte le dossier que j'ai constitué sur l'Accord du lac Meech, je constate que les critiques portaient essentiellement sur le fond et non pas sur la forme, en ce sens que les adversaires de l'Accord rejetaient tel ou tel de ses articles, voire tous les articles.

Ainsi, lorsqu'un journaliste de Radio-Canada avait affirmé en juin 1990 que les Canadiens d'un bout du pays à l'autre étaient scandalisés du fait que les négociations se faisaient à huis clos, en réalité deux personnes seulement m'avaient téléphoné pour se plaindre de cet état de choses. Lorsque j'ai posé cette question à mes collègues, la plupart on confirmé ce que je viens de vous dire, à savoir que les gens critiquaient essentiellement le fond et non pas la forme de l'Accord.

I would like to have your comment on it. Do you think this is perhaps a misreading of what people in my constituency said? Is there any validity to what I am saying? I have always had the belief that if there was a consensus on the content of the Meech Lake accord, then the process would have been almost irrelevant, as it was in so many other constitutional changes throughout Canada's history. When there was consensus on the content, whether it was the British Parliament or a phone call to the Premier of Alberta confirming the details of a certain package, that was what counted. I guess I have heard it so many hundreds of times now in submissions that it was the process that we got wrong and not so much the content that I continue to question in my own mind whether I got it wrong back in June 1990.

• 1815

**Prof. Whitaker:** As an elected politician, you are obviously closer in that sense to your constituents than academics, journalists or others, so I would have to defer to your judgment on this. On the other hand, I think it may be difficult to disentangle process and content. While, indeed, many objections were raised to the content, rightly or wrongly...

I myself was a supporter of the Meech Lake accord and thought a lot of the criticism was quite wrong-headed, but I had the sense during that debate, and particularly near the end. . . I think in the earlier period it was clear that Canadians had not particularly awakened to the issue and they had not been demanding participation. It is certainly not true to say they demanded participation in the process and that the politicians had slammed the door on them; that would not be the case. But near the very end, when the issue really began to catch fire and when there were some changes in the provincial governments that helped to mobilize some of that opposition, various groups then began to appear, making very strong criticisms of the process and of the content. But it was a little hard to disentangle, I think.

There was this sense on the part of many groups, particularly those who felt they had not been represented by the 11 first ministers, and their objections may have been to the content—that is how it was articulated—but it was also an objection to the process, an objection in the sense that they were not involved in this.

Mr. Bevilacqua (North York): Professor Whitaker, we have people travelling throughout the country dealing with the Spicer commission, various provinces have their own committees looking at their place within Confederation, and now we have many people talking about this constituent assembly concept. After all this consultation that governments at all levels are going through, what do you see as something new that could possibly not be said at the Spicer commission or at the various provincial commissions? If there is an era we can call the era of consultation, we are probably going through it right now. Sometimes I wish that whatever we are listening to, we would immediately act on it instead of looking at yet another phase of consultation.

[Translation]

Pensez-vous qu'il y a une part de vérité dans ce que je viens de vous dire? Il me semble que si le contenu de l'Accord avait fait l'unanimité, les modalités n'auraient guère compté ainsi que cela s'est d'ailleurs passé lors des précédents changements constitutionnels. En effet, dès lors qu'il y aurait accord sur le fond, qu'il s'agisse du Parlement britannique ou d'un coup de téléphone du premier ministre de l'Alberta au sujet de tel ou tel détail, c'était l'essentiel. Mais on a dit et répété si souvent que l'Accord du lac Meech a échoué non pas sur une question de fond mais de forme, que je commence à me demander si je ne m'étais peut-être pas trompé en juin 1990.

M. Whitaker: Je m'en remets à votre jugement là-dessus parce qu'en tant que politicien élu, vous êtes évidemment plus près de l'opinion de vos électeurs que les universitaires, les journalistes ou autres. Par ailleurs, je pense qu'il est difficile de distinguer le processus du contenu. Même si beaucoup d'objections ont été soulevées au sujet du contenu, à tort ou à raison. . .

J'appuyais moi-même l'Accord du lac Meech et j'estime que beaucoup des critiques exprimées étaient bornées mais tout au long des discussions, et surtout à la fin, je sentais bien que... Je pense qu'il était clair au début que les Canadiens n'étaient pas particulièrement sensibles à la question et ne voulaient pas vraiment participer. On ne peut certainement pas dire qu'ils ont demandé à participer au processus et que les politiciens leur ont fermé la porte au nez. C'est faux. Mais vers la fin, quand le torchon s'est mis à brûler et que les changements de gouvernement provinciaux ont contribué à mobiliser l'opposition, divers groupes sont apparus, critiquant vertement à la fois le processus et le contenu. Mais je pense qu'il serait difficile de séparer les deux.

C'est sans doute l'avis de divers groupes, particulièrement de ceux qui estimaient ne pas avoir été représentés par les 11 premiers ministres. Leurs objections étaient formulées par rapport au contenu, c'est du moins ainsi qu'elles étaient présentées, mais se rapportent également au processus, parce qu'ils n'ont pas pu y participer.

M. Bevilacqua (York-Nord): Monsieur Whitaker, des gens voyagent dans tout le pays avec la Commission Spicer, diverses provinces ont créé leurs propres comités pour examiner leur place au sein de la Confédération et de plus en plus de gens parlent de ce concept d'assemblée constituante. Après toutes ces consultations effectuées par les divers paliers de gouvernement, pensez-vous qu'on pourrait dire quelque chose de nouveau qui n'a pas été entendu à la Commission Spicer ou à l'une des commissions provinciales? S'il y a jamais eu un règne de la consultation, c'est probablement celui où nous sommes. Parfois, j'aimerais qu'on agisse immédiatement après avoir entendu quelque chose, plutôt que de procéder à une autre série de consultations.

**Prof. Whitaker:** I think it is more than consultation; I think the idea here is that this is to develop a mechanism that actually can be effective in developing proposals that can be put into the process, and such a constituent assembly would be charged with that responsibility. It would come, hopefully, with the imprimatur of the nine provinces, since Quebec would not take part in this, and the federal Parliament. If indeed it is broadened out, as I have been suggesting or as the Premier of Ontario has suggested, so that half the delegates from each province would be from outside the legislature, representing major groups in that province, it would have that broader legitimacy and it would be charged with the task of coming up with proposals. Indeed, there is this time constraint really facing us, coming from Ouebec.

Consequently, I think it would be different then. I think there is nothing wrong with these kinds of consultations here. I was at the Ontario committee a while back. I think these are all important; they are allowing people to articulate their ideas and so on. But at some point it has to be put into a context in which this is the responsible body that is going to do something, and has to do it, and is in fact representative not just of one province but of all of the provinces.

• 1820

Mr. Bevilacqua: You were talking about this assembly not including Quebec. That seems to be the mood in Quebec today, that they would not participate in such an assembly. Basically, you would go through this process and the final result would be English Canada's proposal. Then what would you do?

**Prof. Whitaker:** Then the response would have to come from Quebec. That, obviously, would be the determinant of how one goes from there.

Mr. Bevilacqua: In what form, though?

Prof. Whitaker: This is what Bélanger-Campeau in effect has asked the rest of the country to do: Show us your proposals, and we will see if they are acceptable. If they are acceptable, or if there seems there is room for some kind of further compromise in negotiations, then we can be in a process in which something could be hammered out and then submitted, as I would suggest, to a referendum. If they are not, then we are in a very different ball game altogether, one in which it becomes a matter of the rest of the country having to do two things. I guess, negotiate with Quebec, and also coming out of this process I hope there would be a sense of what it is the rest of Canada wants in its Constitution without Quebec. So there are both of those possibilities there, clearly.

Mr. Bevilacqua: It is also quite evident that time is of the essence and we have to arrive at a resolution as quickly as possible, or make a proposal to Quebec. Indeed, that is the goal of this assembly. How workable is that, realistically speaking? How quickly could we put this together?

**Prof. Whitaker:** For one thing, I think that if such a process were put in place perhaps Quebec might be a little more amenable to compromise on the time. They would see that something was going on and it would not necessarily

[Traduction]

M. Whitaker: Je pense que c'est plus que de la consultation. L'objectif est de trouver un mécanisme efficace pour la présentation de propositions à intégrer au processus. Ce serait la mission confiée à l'assemblée constituante. Il faut espérer qu'elle aurait l'approbation des neuf provinces, puisque le Québec n'en ferait pas partie, et du Parlement fédéral. Si elle est élargie, comme le premier ministre de l'Ontario et moi-même l'avons suggéré, de manière que la moitié des délégués de chaque province proviendrait de l'extérieur de l'assemblée législative et représenterait les groupes importants de la province, sa légitimité serait plus grande. Elle aurait pour responsabilité de présenter les propositions. Il faut bien sûr tenir compte des contraintes de temps imposées par le Québec.

C'est pourquoi je pense qu'on agirait différemment. Je pense qu'il n'y a rien de mal avec les consultations actuelles. Je suis allé au comité ontarien il y a quelque temps. Je pense qu'elles sont toutes importantes parce qu'elles permettent aux gens d'exprimer et d'organiser leurs idées. Mais un moment donné, il faut remettre les choses dans leur contexte. Un organisme responsable sera chargé d'agir, et le fera en tant que représentant de toutes les provinces, et non d'une seule.

M. Bevilacqua: Vous disiez que le Québec ne ferait pas partie de cette assemblée. Il semble en effet que ce soit la tendance au Québec aujourd'hui, c'est-à-dire de ne pas participer à une telle assemblée. En gros, au bout de ce processus, le résultat serait la proposition du Canada anglais. Que feriez-vous ensuite?

M. Whitaker: Il faudrait ensuite attendre la réaction du Québec. Manifestement, cela déterminerait la façon d'agir par la suite.

M. Bevilacqua: Mais de quelle manière?

M. Whitaker: C'est ce que la Commission Bélanger-Campeau a demandé au reste du Québec: montrez-nous vos propositions et nous verrons si elles sont acceptables. Si elles semblent acceptables, ou s'il y a moyen de faire de compromis et de négocier, on pourrait peut-être en arriver à une proposition qui ferait l'objet d'un référendum. Si elles ne sont pas acceptables, c'est une autre histoire. Le reste du pays devra alors faire deux choses. D'abord, négocier avec le Québec. Ensuite, j'imagine que le Canada aurait enfin une idée de ce qu'il veut dans sa Constitution sans le Québec. Il y a donc deux possibilités évidentes.

M. Bevilacqua: Il est également manifeste que tout est une question de temps. Il faut présenter une résolution le plus rapidement possible, ou faire une proposition au Québec. C'est d'ailleurs l'objectif de l'assemblée. Est-ce que cela est réaliste et possible? Combien de temps faut-il pour achever le travail?

M. Whitaker: Pour commencer, si l'on entamait un tel processus, le Québec serait peut-être plus susceptible d'assouplir ses délais. Il verrait que quelque chose se passe qui ne cadre pas nécessairement avec son calendrier. Il

have to go to their timetable. It might be expanded a little bit and given time to work out. Certainly, you cannot work under a gun when the timeframe is so short that it is not possible to work it out realistically.

On the other hand, there is an advantage to that, because if it is open-ended and there is no sense of urgency, then it is not going to have that same drive and coherence that it will have if there is some sense of urgency, some deadline at the end.

Mr. Duhamel: Professor Whitaker, thank you for your presentation.

I want to probe a bit more the constituent assembly model. As I considered this proposal that has been put forward by many, many people, I have felt that if we were to proceed in that way it would have to have representation from many more groups, sectors of society, than members and senators might represent.

I have indicated before that I think we must have appropriate regional representation, provincial and territorial representation. I am quite anxious that if such a model were to be proposed and go forward that there be gender balance, representation from minority language groups or multicultural groups or aboriginal peoples, and even within the aboriginal communities we talked about the Métis, the Inuit, the status Indians.

It would be extremely difficult to be fair, I think, if one wants to reach out to all of those groups that have come forward and have said quite legitimately that they feel the Constitution belongs to them, that they want to be part of it. The question is a very difficult one for me. How does one ensure that one is as fair as one can be?

Second, the whole notion of selected rather than elected members bothers me a bit, because I would be afraid that there would be a great deal of temptation to select those who are very much like us. Therefore, we might be extending that political process that can often be quite, quite dysfunctional in meetings or assemblies such as those.

#### • 1825

**Prof. Whitaker:** I take your point. I think there are many difficulties in this and I would not want to minimize them. If every identifiable group demanded a kind of exactitude of representation, one could get into a completely unworkable situation. Compromises have to be made by everybody and people will have to realize that not everybody can be represented. Nevertheless, the idea was there, as well as was practical.

On the question of how this is to be organized, I agree there is a danger in selecting as opposed to electing. I cannot imagine how one would work out a really practical electoral process at this time. Moreover, the electoral process has its own biases, just as the selection process does. Selecting people such as ourselves is also sort of an electoral process and it is a very poor mechanism for representing minorities. In fact, I think it would be much worse.

### [Translation]

pourrait donc prolonger un peu le délai pour que le travail se fasse. On ne peut certainement pas travailler avec un fusil sur la tempe, lorsque les délais sont si courts qu'il est impossible de travailler d'une manière réaliste.

D'autre part, le délai a un certain avantage. S'il n'y avait pas de limite, il n'y aurait pas non plus de sentiment d'urgence. S'il n'y a pas de sentiment d'urgence, s'il n'y a pas d'échéance à respecter, nous n'aurons pas le même dynamisme et la même cohérence.

M. Duhamel: Merci pour votre comparution, monsieur Whitaker.

J'aimerais vous questionner un peu plus sur le modèle d'assemblée constituante. J'ai examiné cette proposition, faite par de nombreuses gens, et je pense que si nous adoptons cette façon de faire, il faudrait que soient représentés davantage de groupes et de secteurs de la société que ne peuvent le faire les députés et les sénateurs.

J'ai déjà dit qu'il fallait que les régions, les provinces et les territoires soient bien représentés. J'espère également que si l'on adoptait un tel modèle, il y aurait un bon équilibre des sexes, une représentation des groupes linguistiques minoritaires, des groupes multiculturels et autochtones et, au sein de la communauté autochtone, que soient à la fois représentés les Métis, les Inuit et les Indiens inscrits.

Je pense qu'il sera très difficile d'être juste si l'on veut répondre aux préoccupations de tous ces groupes qui ont déclaré à juste titre que la Constitution leur appartient et qu'ils veulent en faire partie. À mon avis, c'est une question bien délicate. Comment garantir que l'on soit aussi juste que possible?

Deuxièmement, le principe de la sélection plutôt que de l'élection des membres me chicote un peu parce que je crains que l'on soit tenté de choisir des gens qui nous ressemblent. On ne ferait ainsi que prolonger le processus politique qui nuit parfois au fonctionnement des comités et assemblées de ce genre.

M. Whitaker: Je comprends. Je pense qu'il y a de nombreux problèmes que je ne veux en rien minimiser. Si chaque groupe identifiable demandait une représentation exactement proportionnelle, on se retrouverait dans une situation tout à fait inextricable. Tout le monde doit faire des compromise et il faut bien se rendre compte qu'on ne peut pas représenter tout un chacun. Il reste que l'idée est bonne, dans la mesure où on peut la mettre en pratique.

Pour ce qui est du mode d'organisation, je conviens qu'il est plus risqué de choisir les membres que de les élire. Mais je ne vois vraiment pas comment l'on pourrait se lancer dans un processus électoral convenable en si peu de temps. De plus, le processus électoral a également ses travers, comme le processus de sélection. En choisissant des gens qui nous ressemblent, on tombe également dans une sorte de processus électoral. C'est un bien mauvais mécanisme pour représenter les minorités. En fait, je pense que ce serait pire encore.

I think the onus would be on the legislatures to recognize that it is in their interest and in the interest of the country to try to be as representative as they can in this process, to try to bring as many people on-side as they can. In the end, it will be so important for the legitimacy of the process that people will not feel that they have been excluded. Just as I think the politicians have to be part of this process to be involved in it, they also have to be involved in the selection process. I do not see any other way out of that.

Ms Hunter: Professor Whitaker, thank you for your presentation.

This is the second time today we have heard a recommendation that Quebec be a non-participant in a constituent assembly. I find this to be a distressing suggestion, but I will allow you some time to try to convince me that it is a good idea. I think I am philosophically in favour of a constituent assembly to bring those people who feel themselves excluded into the constitutional process. Such a process has occurred in Quebec, but not to the same degree.

My number one concern is for the natives in Quebec. Natives across Canada feel they have a special relationship with the Parliament of Canada and I think they would have a justifiable grievance against any recommendation that did not incorporate their concerns. I can see the Supreme Court being very busy because of that special relationship.

**Prof. Whitaker:** On the latter point, I think it would be incumbent on the federal government delegation to such a constituent assembly to try to incorporate representation from native people in Quebec. I think that would be the responsible thing for the federal government to do. I think you raised a broader issue about minorities in Quebec, not just native people but others as well.

On the other hand, the down-side is that any process that incorporates Quebec—and I point out that Quebec has already declared its intention to not take part in it—within it will create a certain asymmetry in the process. As I was saying earlier, Quebec has developed mechanism for articulating its position, according to its national interest. What is missing is the ability of the rest of the country to articulate its position in response to that. If that has already been compromised in terms of Quebec, then it is not really articulating what the rest of the country wants, needs and is willing to live with in relation to Quebec's demands, if you see what I mean.

## [Traduction]

Il incomberait donc aux assemblées législatives de reconnaître que dans leur propre intérêt et dans l'intérêt du pays, il faut être aussi représentatif que possible afin de contenter le plus de gens possible. Il sera très important pour la légitimité du processus que les gens ne se sentent pas exclus. A mon avis, les politiciens ne doivent pas seulement participer au processus mais également participer à la sélection des délégués. Je ne vois pas d'autre moyen de nous en sortir.

Mme Hunter: Monsieur Whitaker, merci pour votre exposé.

C'est la deuxième fois aujourd'hui que quelqu'un recommande que le Québec ne participe pas à l'assemblée constituante. D'entrée de jeu, cette idée me déplaît. Mais je vais vous laisser le temps de me convaincre qu'elle est bonne. En principe, je suis pour une assemblée constituante, afin de faire participer au processus constitutionnel ceux qui s'en sont sentis exclus. Ce genre de processus a eu lieu au Québec, mais pas à la même échelle.

Ce qui me préoccupe le plus, c'est la situation des autochtones au Québec. Partout au Canada, les autochtones estiment avoir une relation particulière avec le Parlement du Canada. Je pense qu'ils pourraient à juste titre se plaindre de toute recommandation qui ne tienne pas compte de leurs préoccupations. Je peux imaginer que la Cour suprême serait débordée de plaintes, à cause de cette relation particulière.

M. Whitaker: Sur ce dernier point, je pense qu'il reviendrait à la délégation du gouvernement fédéral à une telle assemblée constituante d'essayer d'intégrer des représentants des autochtones du Québec. Je pense que cela revient au gouvernement fédéral. Je pense que vous avez soulevé également la question des autres minorités du Québec, à part les autochtones.

Par ailleurs, force est de constater que l'intégration du Québec à tout processus créerait une certaine asymétrie. Et je souligne que le Québec a déjà déclaré qu'il ne comptait pas participer à une assemblée constituante. Comme je le disais plus tôt, le Québec a déjà crée son propre mécanisme pour présenter sa position, en fonction de son intérêt national. Il ne manque plus maintenant que la capacité pour le reste du pays de réagir en présentant sa propre position. Si cela a déjà été fait au Québec, on n'a pas vraiment articulé les besoins et les désirs du reste du pays et la relation que celui-ci souhaite avoir avec le Québec.

#### • 1830

Obviously, it is not the happiest of situations that we are dealing with, but I think it really is necessary—and that is why in a sense I welcome Quebec's declaration that it would not take part in such a process—as being functional in a way to what is necessary; that is, that the rest of Canada articulate its position.

Évidemment, ce n'est pas la situation idéale, mais je crois que c'est vraiment nécessaire, en ce sens que c'est une bonne façon d'aboutir au résultat nécessaire, à savoir que le reste du Canada précise sa position. C'est d'ailleurs pourquoi je suis plutôt content que le Québec ait laissé savoir qu'il ne participerait pas à cet exercice.

Ms Hunter: I come from British Columbia, so I have a very healthy suspicion about any provincial government speaking for the people. I put that in for Quebec as well as for British Columbia. So when you say that Quebec has stated this, in reality the Quebec government has stated it. That is an important addition to what you mean, because there are other elements in Quebec.

Coming from British Columbia, I do not pretend to understand them, but how are those voices incorporated in your recommendation that this constituent assembly not include Quebec? That is a question additional to the one you answered previously. My concern is trying to explain what is going on in Canada. British Columbians are saying that Quebec is doing this and that I ask them: Did Premier Vander Zalm represent you accurately? Well, perhaps Premier Bourassa is not representing Quebec accurately. I do not know that this is not the case; I am just putting it as a question.

**Prof. Whitaker:** That is a very good point; one should not confuse governments with peoples. That is one of the reasons this notion of a constituent assembly that is broader than simply elected politicians, is important.

I think as well that the Bélanger-Campeau Commission, although there was some dissent, was a mechanism to try to develop a broad consensus within Quebec, and it seems to have been reasonably successful at doing that. It first had to deal with party differences, which were represented on the commission, and then to bring in those other elements of Quebec society that would also be part of this process. As a result, although it is certainly not unanimous—and you are right that there clearly was some dissent and there are groups that do not feel themselves to be part of that consensus—it seems that it was successful in developing a broad consensus representing a Quebec point of view.

I guess what I am suggesting, and what I think we are trying to grope for in the rest of the country, is to find some mechanisms to do the same thing for the rest of us, if that is possible.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Professor Whitaker, we are very grateful to you for coming to us today with these useful thoughts. We thank you for your effort and for the forthright way in which you have answered the questions.

We will call to the witness table next representatives of the National Congress of Italian Canadians. We welcome Dr. Annamarie Castrilli, who is Past President of the National Level; Dr. Gregory Grande, President of the Toronto District; and Mr. Manlio d'Ambrosio, President of the Ontario Region.

Dr Annamarie Castrilli (ancienne présidente, au niveau national, du Congrès national des Italo-Canadiens): Merci, monsieur le président.

Nous nous excusons, parce que nous n'avons pas de traduction française de ce rapport. On n'a pas eu assez de temps, car on nous a téléphoné vendredi matin; mais mes collègues et moi sommes prêts à vous répondre en français, s'il le faut.

[Translation]

Mme Hunter: Je viens de la Colombie-Britannique et j'ai donc une réaction instinctive de méfiance quand j'entends dire qu'un gouvernement provincial parle au nom de la population. C'est valable autant pour le Québec que pour la Colombie-Britannique. Par conséquent, quand vous dites que le Québec déclaré telle ou telle chose, il faut préciser qu'en réalité, c'est le gouvernement du Québec qui a fait cette déclaration. C'est une précision importante qu'il faut apporter à votre argumentation, car il y a d'autres éléments au Québec.

Comme je viens de la Colombie-Britannique, je ne prétends pas les comprendre, mais comment ces autres éléments sont-ils intégrés à votre recommandation de ne pas inclure le Québec dans cette assemblée constituante? C'est une question qui s'ajoute à celle à laquelle vous avez répondu précédemment. En fait, j'essaye d'expliquer ce qui se passe au Canada. Les gens de la Colombie-Britannique disent que le Québec fait ceci ou cela. Je leur demande: le premier ministre Vander Zalm vous a-t-il représenté fidèlement? De même, on peut se demander si le premier ministre Bourassa représente fidèlement les Québécois. Je ne dis pas que c'est le cas, je pose seulement la question.

M. Whitaker: C'est un très bon point; il faut faire la distinction entre le gouvernement et la population. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est important d'avoir une assemblée constituante qui ne comprendrait pas seulement des hommes politiques élus.

Par ailleurs, je crois que la Commission Bélanger-Campeau, même si certains de ses membres ont exprimé leur dissidence, visait justement à tenter de dégager un large consensus au Québec, et elle semble avoir raisonnablement réussi. Il fallait d'abord tenir compte des divergences entre les parties qui étaient représentées à la commission, tout en y ajoutant les autres éléments de la société québécoise qui y étaient également représentés. Ainsi, même s'il n'y a pas eu unanimité—et vous avez raison de dire qu'il y a eu dissidence et que certains groupes ne se sont pas ralliés au consensus—on semble avoir réussi à élaborer un large consensus représentant le point de vue du Québec.

Il me semble donc qu'il faut trouver un moyen quelconque de faire la même chose pour le reste du Canada, si c'est possible, et c'est justement là-dessus que nous achoppons actuellement.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Whitaker, nous vous sommes très reconnaissants d'être venu nous rencontrer aujourd'hui et de nous avoir fait part de votre réflexion. Nous vous remercions pour l'effort que vous avez fourni et pour vos réponses franches et directes aux questions.

Les témoins suivants représentent le Congrès national des Italo-Canadiens. Nous accueillons M<sup>me</sup> Annamarie Castrilli, ancienne présidente nationale; M. Gregory Grande, président du district de Toronto; et M. Manlio d'Ambrosio, président de la région de l'Ontario.

Dr. Annamarie Castrilli (Past President at the National Level, National Congress of Italian Canadians): Thank you, Mr. Chairman.

We apologize for not having a French translation of this brief. We did not have the time to do it because we received a telephone call on Friday morning. However, my colleagues and I are prepared to answer questions in French if need be.

Le coprésident (M. Edwards): D'accord. C'est votre privilège.

**Dr. Castrilli:** We are pleased to be here to continue the dialogue that Canadians are seeking everywhere in Canada today.

• 1835

Canada today is facing many different problems, and economic recession clearly is the one that most Canadians are complaining about. We have crises looming in education, in housing, in unemployment, in medical care. The environment is a major preoccupation, as are the growing numbers of people lining up at food banks. While these topics are very important, in our view, we support the notion that now as never before it is also relevant to talk about the future of Canada, the development of Canada and the kind of nation we want for our children.

It has been said that Canada is about to fragment. We do not share that view. In our view, Canada will endure, but a great deal will be expected of us as Canadians. We must not forget our country's history, but we must learn from it. We must take an honest look at who we are today. We cannot continue to blame ourselves for what are perceived as failures of the past. We will have to articulate the present reality in clear, unambiguous terms and we will have to determine what is most important to us and what things we are prepared to compromise and give up. We will need tolerance, clarity, thought and a great deal of goodwill. Above all, we must redefine ourselves through a process that is open, accessible and without reproach. We must not accept any legislative provisions that will freeze us in time, whether that date is 1867, 1982 or 1991.

In our view, all of this is achievable. The majority of Canadians is prepared to listen and to look at the options that will best amalgamate those perceptions of ourselves in a renewed and more vigorous federation. What they want is to explore solutions together. What they do not need is empty rhetoric.

It is also our view that we must begin to seek consensus on the broad principles that define us as Canadians. Only after that has been achieved should we focus on specific items, policies and programs that will make those principles a reality.

Before proceeding to discuss the specifics of a constitutional amending formula, we would like to point out a number of dynamics that we feel are at work in Canada today that must be taken into account if we are to have a meaningful and widely accepted change.

[Traduction]

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Agreed. That is your privilege.

Dr Castrilli: Nous sommes ravis d'être ici pour participer au dialogue que les Canadiens poursuivent actuellement d'un bout à l'autre du Canada.

Le Canada est actuellement aux prises avec beaucoup de problèmes, et la récession économique est évidemment celui dont la plupart des Canadiens se plaignent. Des crises sont imminentes dans les domaines de l'éducation, du logement, de l'emploi, des soins médicaux. L'environnement est une préoccupation majeure, comme l'est le nombre croissant de gens qui font la queue aux banques alimentaires. Tout cela est très important, mais nous sommes d'avis qu'aujourd'hui plus que jamais, il est également de mise de discuter de l'avenir du Canada, de l'orientation future de notre pays, du genre de pays que nous voulons léguer à nos enfants.

Certains affirment que le Canada est sur le point d'éclater. Nous ne partageons pas cette opinion. A notre avis, le Canada continuera d'exister, mais les Canadiens devront faire de grands sacrifices. Nous ne devons pas oublier l'histoire de notre pays; au contraire, nous devons en tirer les lecons qui s'imposent. Nous devons examiner froidement ce que nous sommes aujourd'hui. Nous ne pouvons pas continuer à nous blâmer pour les échecs du passé ou ce qu'on considère comme tel. Il nous faudra exprimer la réalité actuelle de façon claire et sans équivoque; nous devrons ensuite déterminer ce qui est le plus important à nos yeux et préciser ce à quoi nous sommes prêts à renoncer, les compromis que nous sommes disposés à faire. Pour cela, nous aurons besoin de tolérance, de clarté, de réflexion et d'énormément de bonne volonté. Par-dessus tout, nous devons nous redéfinir en tant que nation par une démarche ouverte, accessible et irréprochable. Nous ne devons accepter aucune disposition législative qui nous bloque à une étape de notre histoire, peu importe que la date retenue soit 1867, 1982 ou 1991.

A notre avis, tout cela est réalisable. La majorité des Canadiens sont prêts à écouter et à examiner toutes les options susceptibles d'amalgamer au mieux toutes ces perceptions de notre identité dans une fédération renouvelée et plus solide. Ce qu'ils veulent, c'est examiner ensemble les solutions possibles. Ils ne veulent pas et n'ont pas besoin de grands discours et de formules creuses.

Nous sommes également d'avis qu'il faut commencer par dégager un consensus sur les grands principes qui nous définissent en tant que Canadiens. Ce n'est qu'après avoir réussi cela que l'on devrait se pencher sur des questions précises, des politiques et des programmes capables de traduire ces principes dans la réalité.

Avant d'aborder dans le détail la question de la formule de modification constitutionnelle, nous voudrions signaler un certain nombre d'éléments qui, à notre avis, sont actuellement en jeu dans la dynamique canadienne et dont il faut tenir compte si nous voulons apporter un changement constructif et largement accepté.

The first of these dynamics is the emergence of a new political and social force. The Canada in which we live today is vastly different from that reflected at the beginning of our history as a nation. The men who fashioned the British North America Act largely viewed Canada as a colony of Great Britain in which the cultural, linguistic and religious aspirations of two principle groups had to be addressed. The compromise between French and English led to the enactment of the British North America Act.

Today, Canada is home not only to two groups but to many people of other ethnic origins who have no doubt whatsoever that they are Canadians, while at the same time wishing to retain their unique heritage. This should be understandable in a nation that stressed from its beginnings the protection of culture, language and religion.

These "other" Canadians now constitute approximately 40% of the Canadian population and cannot be dismissed by categorizing them as immigrants or new Canadians. Some, like Canadians of Italian origin, have inhabited this country for some 150 years. Their parents, grandparents and great grandparents have quietly and steadfastly helped to build this nation from coast to coast to coast. Their children will not be ignored nor excluded. They are emerging to forge new coalitions with women's groups and with aboriginal peoples. They represent a new force in Canada whose priorities are becoming increasingly more visible, are broadly supported and must be taken into consideration in any constitutional renewal.

The second of these dynamics is that Canadians today have very little confidence in their institutions and in their governments, regrettably. Consequently, Canadians today want not so much to be governed as to work in partnership with their elected representatives. They want principled leaders who will articulate effectively the wishes of their constituencies. The experiences of the past have taught them to decry any process that is élitist and secretive. There is a growing movement in this country to recognize, above all, the sovereignty of the people.

• 1840

If Canadians today are in a nasty mood, as has been said by more than one commentator, it is because they feel sidelined by what are perceived to be hidden agendas and secret deals.

The third dynamic is the effect on Canadians of our current Constitution.

The Canadian Charter of Rights and Freedoms has only been with us since 1982 and the equality provisions had not come into effect until three years later, yet no other legislative document has had such a dynamic impact on us.

[Translation]

Le premier point, c'est l'émergence d'une nouvelle force politique et sociale. Le Canada dans lequel nous vivons aujourd'hui est très différent de celui qui existait à l'aube de notre histoire. Les hommes qui ont élaboré l'Acte de l'Amérique du Nord britannique voyaient le Canada comme une colonie de la Grande-Bretagne et cherchaient à répondre aux aspirations culturelles, linguistiques et religieuses des deux principaux groupes de la population. Le compromis entre Français et Anglais a abouti à la proclamation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Aujourd'hui, la population du Canada ne comprend pas seulement deux grands groupes, mais beaucoup de personnes d'une autre origine ethnique qui n'ont aucun doute quant à leur identité canadienne, mais qui souhaitent par ailleurs conserver leur patrimoine distinctif. Cela devrait être compréhensible pour une nation qui, depuis ses débuts, met l'accent sur la protection de la culture, de la langue et de la religion.

Ces «autres» Canadiens constituent aujourd'hui environ 40 p. 100 de la population, et on ne saurait les écarter du revers de la main en les affublant de l'étiquette d'immigrant ou de Néo-Canadien. Certains d'entre eux, notamment les Canadiens d'origine italienne, habitent le Canada depuis un siècle et demi. Leurs parents, leurs grands-parents et leurs arrière-grands-parents ont contribué, tranquillement et assidûment, à bâtir notre pays d'un océan à l'autre. Leurs descendants refusent de se laisser exclure. Ils sont en train de forger de nouvelles coalitions avec les groupes de femmes et les groupes d'autochtones. Ils représentent au Canada une nouvelle force dont les priorités sont de plus en plus visibles et largement appuyées et dont il faut tenir compte dans toute démarche de modification de la Constitution.

Le deuxième élément en jeu dans cette dynamique, c'est que les Canadiens, malheureusement, ne font plus ou presque plus confiance à leurs institutions et à leurs gouvernements. En conséquence, les Canadiens d'aujourd'hui ne veulent pas tellement être gouvernés par leurs représentants élus, mais plutôt travailler en collaboration avec eux. Ils veulent des dirigeants qui ont des principes et qui peuvent exprimer clairement les voeux de leurs commettants. L'expérience leur a appris à dénoncer toute démarche élitiste et secrète. Un nombre croissant de Canadiens veulent avant tout faire reconnaître la souveraineté du peuple.

Si les Canadiens sont aujourd'hui d'une humeur exécrable, comme beaucoup de commentateurs l'ont dit, c'est parce qu'ils ont le sentiment d'être laissés sur la touche pendant que leurs dirigeants s'entendent en secret pour réaliser des objectifs inavoués.

Le troisième élément, c'est l'effet que la Constitution actuelle a sur les Canadiens.

La Charte canadienne des droits et libertés existe seulement depuis 1982, et ses dispositions concernant l'égalité ne sont entrées en vigueur que trois ans plus tard. Pourtant, aucun autre texte de loi n'a été aussi lourd de conséquences pour les Canadiens.

The expectations of Canadians have been raised immeasurably. The fundamental values set out in the Charter are transforming the way we see ourselves. There is, for instance, a growing perception of group rights and individual rights, of the need to limit the considerable power of the state, of our characterization as a bilingual and multicultural country.

We are more conscious of the needs of the disadvantaged in our society, of the need to ensure a decent standard of living for all Canadians, and of the importance of the equality of our many peoples.

This view of ourselves, fuelled by the Charter, has quickly become part of the national psyche. Canadians will not easily allow any tinkering with a document they deem to be a perception of themselves.

The above-noted issues cannot be considered in isolation. Canadians outside of Quebec must be mindful of the fourth dynamic—the political, social and cultural evolution in Quebec.

It is trite to say that the aspirations of Quebeckers for linguistic and cultural security are legitimate. They have been since the inception of our common history and are reflected in a myriad of laws and government programs. Yet these have not sufficed, because they have not been mindful and have not kept pace with the changes occurring in Quebec. What appeared to be sudden, urgent demands from the people of Quebec was really the result of a process of evolution which has been ignored and the extent of which is not appreciated by the rest of Canada.

Those of us who are minorities in this country understand full well the frustrations of a people confident in its future that wishes to protect its culture and its language by itself. There is a natural alliance between us and the people of Quebec which should not be overlooked and which is strengthened by the many ties a community such as ours has with our counterparts in Quebec.

A new Canada will have to take into consideration these dynamics and be premised on redefined principles of values. In our view, the following are of paramount importance.

First, we must focus on the diversity of Canada. The duality principles espoused in the British North America Act are no longer applicable.

Second, the principle of equality must form the basis of a new Canada. Canadians do not feel this is now the case. Even the supreme law of the land, the Canadian Charter of Rights and Freedoms, imposes restrictions by guaranteeing rights and freedoms as limited by such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

### [Traduction]

Les attentes des Canadiens ont augmenté de façon incommensurable. Les valeurs fondamentales énoncées dans la Charte sont en train de transformer la perception que nous avons de nous-mêmes. Les citoyens sont par exemple de plus en plus conscients de l'importance des droits individuels et collectifs, du besoin de limiter le pouvoir considérable de l'État, et du caractère bilingue et multiculturel de notre pays.

Nous sommes tous davantage conscients des besoins des défavorisés de notre société, de la nécessité d'assurer un niveau de vie convenable à tous les Canadiens et de l'importance de garantir l'égalité des nombreux peuples qui composent notre nation.

Cette perception de nous-mêmes, alimentée par la Charte, est rapidement devenue partie intégrante du sentiment d'appartenance nationale. Les Canadiens ne permettront pas sans broncher que l'on touche à un document qui, à leur sens, fait partie de leur moi le plus profond.

Les éléments ci-dessus ne sauraient être considérés à part. Les Canadiens qui ne vivent pas au Québec doivent en effet tenir compte d'un quatrième élément, à savoir l'évolution politique, sociale et culturelle du Québec.

Il est banal de dire que les aspirations des Québécois à la sécurité linguistique et culturelle sont légitimes. Elles sont légitimes depuis le tout début de notre histoire commune et sont d'ailleurs inscrites dans une foule de lois et de programmes gouvernementaux. Pourtant, tout cela n'a pas suffi parce qu'on n'a pas su les mettre à jour au même rythme que l'évolution du Québec. On pourrait croire que les Québécois expriment subitement des exigences urgentes, alors qu'en réalité, c'est le résultat d'une longue évolution qu'on n'a pas voulu voir et dont les Canadiens du reste du Canada n'ont pas mesuré l'ampleur.

Tous ceux d'entre nous qui font partie de groupes minoritaires au Canada comprennent tout à fait l'exaspération d'un peuple qui a confiance en son avenir et qui souhaite protéger sa culture et sa langue. Il y a une alliance naturelle entre nous et les Québécois; il ne faudrait pas négliger cette alliance, qui est renforcée par les nombreux liens qui se sont tissés entre une communauté comme la nôtre et nos cousins qui vivent au Québec.

Pour forger un nouveau Canada, il faudra prendre en considération tous les éléments de cette dynamique et redéfinir les principes et les valeurs en cause. A notre avis, les points suivants sont d'une importance vitale.

Premièrement, nous devons mettre l'accent sur la diversité du Canada. Le principe de dualité sur lequel est fondé l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne s'applique plus.

Deuxièmement, le principe de l'égalité doit être la pierre d'assise d'un nouveau Canada. Aux yeux des Canadiens, tel n'est pas le cas actuellement. Même la loi suprême de notre pays, c'est-à-dire la Charte canadienne des droits et libertés, garantit les droits et libertés sous réserve de limites raisonnables dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

To enshrine such a notion in a constitution is to render equality meaningless. The advantage of proving what is demonstrably justified will always be to the state. We have seen evidence of this recently. We therefore urge the elimination of any language approximating the limitations described above.

Third, we strongly favour the principle and practice of bilingualism, which we regard as more than a language issue. It is essential to the recognition of both our past and who we are today. French and English have been the mechanisms for communication for almost 130 years and have given us the framework for our laws. The legitimate aspirations of Quebeckers to maintain their own language should be recognized not only in that province but throughout Canada.

Fourth, multiculturalism has been practised in Canada since 1971. A number of laws have made that more of a reality, culminating with the Canadian Multiculturalism Act and the Department of Multiculturalism legislation. There is currently a Department of Multiculturalism.

Multiculturalism is more than laws. It is about the way in which we live with one another, about our obligations to one another. It is at the heart of any discussion of equality and any strategy for the recovery of Canada. It must be understood as a tool for harmony that can bring Canadians together in respect and tolerance of one another's differences, but to achieve this it must be given a proper definition that will speak to all of Canada's cultures and will state clearly that they are all equal before and under the law and have the right to equal treatment.

• 1845

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Excuse me, Doctor. We have passed the 10-minute mark.

Dr. Castrilli: My apologies.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Perhaps it would be possible for you to summarize in the next two or three minutes.

Dr. Castrilli: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you.

**Dr. Castrilli:** We also feel that, in terms of our principles, the rights of native peoples must be embodied in any new Consitution. They must be consulted and their participation must be sought. All of this will require institutional change and is not simply a matter of changing laws and words. It will require an adequate division of powers between the provinces and the federal government.

Last, the economic consideration must not be ignored. A Constitution is not an isolated document, it works in a real world. Therefore, there must be greater emphasis on things like education and research and multiculturalism, which can only help us to flourish as a nation by breaking the barriers between us.

# [Translation]

En inscrivant cette réserve dans la Constitution, on a enlevé tout son sens au principe de l'égalité. Quand il s'agit de démontrer la jüstification d'un acte, c'est toujours l'État qui a l'avantage. Nous en avons vu des exemples récemment. En conséquence, nous préconisons la suppression de tout texte de loi allant dans le même sens que le passage ci-dessus.

Troisièmement, nous sommes fortement en faveur du principe et de la pratique du bilinguisme. A nos yeux, c'est bien davantage qu'une question de langue. C'est essentiel à la reconnaissance de notre passé et de notre réalité actuelle. Le français et l'anglais sont des instruments de communication depuis près de 130 ans, et nos lois ont été rédigées dans ces deux langues. Les aspirations légitimes des Québécois, qui veulent conserver leur langue, devraient être reconnues non seulement dans cette province, mais partout au Canada.

Quatrièmement, le multiculturalisme a été mis en pratique au Canada en 1971. Un certain nombre de lois ont traduit ce principe dans la réalité, et le mouvement a culminé avec l'adoption de la Loi sur le multiculturalisme canadien et de la loi créant un ministère du Multiculturalisme, lequel a maintenant été établi.

Le multiculturalisme, c'est bien davantage que la loi. Cela concerne la façon dont nous cohabitons sur le même territoire, les obligations que nous avons les uns envers les autres. C'est au coeur de toute discussion sur l'égalité et de toute stratégie en vue du renouvellement du Canada. Le multiculturalisme doit être perçu comme un instrument l'instauration de relations harmonieuses. permettant de rapprocher les Canadiens dans le respect et la tolérance de nos différences. Pour que le multiculturalisme soit couronné de succès, il faut toutefois en donner une définition précise et acceptable pour les Canadiens de toutes les cultures. Bref, il faut dire clairement à tous les Canadiens que tous sont égaux devant la loi.

Le coprésident (M. Edwards): Excusez-moi, madame. Vous avez dépassé la limite de dix minutes.

Dr Castrilli: Je m'en excuse.

Le coprésident (M. Edwards): Peut-être pourriez-vous résumer le reste en deux ou trois minutes.

Dr Castrilli: Oui.

Le coprésident (M. Edwards): Merci.

Dr Castrilli: Nous estimons par ailleurs que, eu égard à nos principes, les droits des autochtones doivent être inscrits dans toute nouvelle Constitution. Ces derniers doivent être consultés et invités à participer à la démarche. Tout cela exigera des changements institutionnels; il ne s'agit pas simplement de changer les textes de loi. Il faudra une répartition convenable des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue les considérations économiques. La Constitution n'est pas un document isolé, elle s'inscrit dans une réalité complexe. En conséquence, il faut insister davantage sur des dossiers comme l'éducation, la recherche et le multiculturalisme, qui aideront à l'épanouissement de notre nation en supprimant les obstacles qui nous séparent.

I would like to focus briefly on the amending formula, which is the main thrust of your committee. It is well known that the present Constitution contains five different formulae, which are seen as awkward and cumbersome by many; those, for instance, who advocate Senate reform, those who feel that processes envisioned by the current formula are problematic.

Canadians want to be consulted, but they also want to be a meaningful part of the process. We have some solutions for the kinds of things we would like to see in a new amending formula. We would prefer a more flexible and simpler amending formula that would require the consideration of a majority of Canadians, but on a practical level we realize that the special needs of certain regions must be recognized. We would therefore urge the consideration of an amending formula modelled on the proposal advanced in the Victoria Charter of 1977, as modified by more recent developments on the national scale.

Such a formula would allow amendments to be passed with the concurrence of the federal government, Quebec and Ontario, together with the legislatures of two provinces with more than half of the regional population in each of the Atlantic provinces and the western provinces. This amending formula would allow for a broad base of support for constitutional amendments without requiring unanimity.

Any new amending formula will have to consider the possibility of an impasse, if it is impossible to achieve agreement wherever the cause may lie. A mechanism must be devised that would allow for a referendum on the amendment in question. In that case, the people would exercise directly their right to fashion their own Constitution. While constitutions should not be changed easily, a country should not be allowed to remain frozen in time by making constitutional amendment impossible.

We advocate the need to state the role of the people explicitly in the Constitution. The amending formula could express this through the idea of a referendum, which would be a meaningful way of ensuring that the ultimate control of the Constitution lies with the people, but this will of the people should also be clearly set out in the preamble to our Constitution, which should be very precise on this point as well as on the distinctive characteristics of the people of Canada.

Finally, we recommend the initiation of a process or constitutional debate which will be open, accessible, democratic, and constant. We would like to see the creation of standing committees on constitutional matters, both federally and provincially. Constitutions should not be changed in locked rooms by a handful of individuals on an emergency basis. Changes should be measured and thoughtful. This does not exclude the need for first ministers' conferences. It makes them more relevant since the first ministers would have at their disposal at all times the wisdom of the people they are elected to represent.

That is the substance of our report and we would be very glad to take your questions.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Dr. Castrilli. We very much appreciate what you have given us.

## [Traduction]

Je voudrais maintenant aborder brièvement la question précise de la formule d'amendement, qui est l'objet précis de l'étude de votre comité. Il est notoire que la Constitution actuelle renferme cinq formules différentes, ce que beaucoup jugent peu commode et lourd, notamment ceux qui préconisent la réforme du Sénat et ceux qui estiment que les processus envisagés par la formule actuelle sont problématiques.

Les Canadiens veulent être consultés, mais ils veulent également jouer un rôle utile dans le processus. Nous avons des choses à proposer pour la nouvelle formule d'amendement. Nous préférerions une formule plus souple et plus simple, qui exigerait l'adhésion de la majorité des Canadiens, mais nous nous rendons compte que sur le point pratique, il faut tenir compte des besoins spéciaux de certaines régions. Nous préconisons donc une formule d'amendement qui s'inspirerait de ce que l'on proposait dans la Charte de Victoria de 1977, en y apportant certaines modifications dictées par l'évolution récente de la nation.

Une telle formule permettrait d'apporter des amendements constitutionnels avec l'adhésion du gouvernement fédéral, du Québec et de l'Ontario, et de l'assemblée législative de deux provinces représentant plus de la moitié de la population des provinces de l'Atlantique et des provinces de l'Ouest. Une telle formule permettrait de dégager un large appui pour des modifications constitutionnelles sans exiger l'unanimité.

Toute nouvelle formule d'amendement devra tenir compte de la possibilité d'une impasse si l'on n'arrive pas à s'entendre pour quelque raison que ce soit. Il faut donc prévoir un mécanisme permettant de tenir un référendum sur la modification envisagée. Dans un tel cas, la population exercerait directement son droit de rédiger sa propre Constitution. S'il ne devrait pas être facile de modifier la Constitution, il faut toutefois éviter de bloquer l'évolution d'un pays en rendant impossible la modification de la Constitution.

Nous préconisons d'inscrire implicitement dans la Constitution le rôle de la population. Pour cela, il faut prévoir la possibilité de tenir un référendum, ce qui serait un excellent moyen de s'assurer que la population ait le dernier mot en matière constitutionnelle. Cette volonté de la population devrait toutefois être également énoncée clairement dans le préambule de notre Constitution, qui devrait être très précis sur ce point et aussi au sujet des caractéristiques distinctives de la population canadienne.

Enfin, nous recommandons qu'on lance un débat constitutionnel ouvert, accessible, démocratique et constant. Nous voudrions voir la création de comités permanents des affaires constitutionnelles, au niveau fédéral et provincial. La Constitution ne doit pas être modifiée à la hâte et en cachette par une poignée de personnes. Les changements apportés doivent être mesurés et réfléchis. Cela n'exclut pas la nécessité de tenir des conférences des premiers ministres. Celles-ci deviennent même plus pertinentes, puisque les premiers ministres pourraient compter en tout temps sur la sagesse du peuple qui les a élus pour être ses représentants.

Voilà l'essentiel de notre mémoire. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, madame Castrilli. Votre exposé a été très intéressant.

Mr. Bevilacqua will lead off the questioning.

Mr. Bevilacqua: Thank you very much, Mr. Chairman. Dr. Castrilli, I would like to thank you for appearing before this committee. I would also like to thank you for the excellent work you have done in the Italian Canadian community here in Toronto and nationally, along with Dr. Grande and Mr. d'Ambrosio.

• 1850

I also want to tell you that I appreciate the fact that we must get on with the constitutional changes in this country because we do, indeed, run the risk of freezing ourselves in time and not getting on with some very important measures that we, as a nation, should be acting on today.

Referring to your brief, can you elaborate on the fact that Canadians not only want to be consulted but demand to participate in any process for constitutional change? We have heard, for example, the whole concept of a constituent assembly and so on. I would like you to elaborate on that particular point.

Dr. Castrilli: I think you will appreciate that the National Congress of Italian Canadians is just that. It is a national congress. We have about 800 associations across the country—and I know you know this—with a very strong constituency in Quebec.

While this is not a presentation of the national but of the Ontario and Toronto regions, you can appreciate that we have very strong feelings about our confrères in Quebec.

On the surface, a constituent assembly is a very exciting prospect, and certainly all of the documentation that has come before us is extremely interesting. The difficulty we have is the practical one. Quebec has said no. What do we do about that? Do we try to forge ahead without Quebec? We have done that once or twice before and it really has not gotten us much further. It is a theoretical idea. It is a wonderful concept. As a practical matter, I do not know how we do it.

Mr. Bevilacqua: Some have suggested that the assembly can be English Canada's response to the Quebec challenge. In other words, the Government of Quebec has said "You give us your proposal and we will see if we approve it or not". Professor Whitaker, I believe, was the last person to suggest that. I am just wondering if that is a worthwhile exercise.

Dr. Castrilli: I think we should not try any solution or remedy to the exclusion of others. I am concerned that it would be only a theoretical exercise. There is a misnomer there, English Canada. I am never quite sure what English Canada is, from a minority point of view. I guess it includes me, although I am not entirely sure that English Canadians consider me as part of English Canada.

If it is a way to harnesss the various constituencies within English Canada and bring them to the table to force some proposal, that is fine. But I am not sure that is going to get us a great deal further with Quebec.

[Translation]

M. Bevilacqua a la parole.

M. Bevilacqua: Merci beaucoup, monsieur le président. Madame Castrilli, je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant notre comité. Je vous remercie également pour l'excellent travail que vous avez fait au sein de la communauté italo-canadienne à Toronto et à l'échelle nationale, de concert avec MM. Grande et d'Ambrosio.

Je tiens également à vous dire que moi aussi, je suis conscient du fait que nous devons absolument nous attaquer à la réforme constitutionnelle au Canada parce que nous courons en effet le risque de bloquer l'évolution de notre pays et de laisser en blanc certains dossiers très importants auxquels il faut s'attaquer dès aujourd'hui.

Dans votre mémoire, vous dites que les Canadiens ne veulent pas seulement être consultés, mais exigent de participer à tout le processus de changement constitutionnel. Or, certains proposent de convoquer une assemblée constituante. Je voudrais que vous nous en disiez plus long sur ce point.

Dr Castrilli: Vous devez comprendre que le Congrès national des Italo-Canadiens est, comme son nom l'indique, un congrès national regroupant environ 800 associations d'un bout à l'autre du pays, dont un contingent très important du Québec.

Cet exposé est l'oeuvre des régions de l'Ontario et de Toronto, et non pas du congrès national en entier, mais vous comprendrez que les doléances de nos confrères du Québec nous tiennent beaucoup à coeur.

À première vue, la convocation d'une assemblée constituante semble très prometteuse; chose certaine, toute la documentation qui nous est parvenue à ce sujet jusqu'à maintenant est extrêmement intéressante. La difficulté est d'ordre pratique. Le Québec a refusé d'y participer. Que faire? Nous lancer dans ce projet sans le Québec? Nous l'avons déjati une ou deux fois, et cela ne nous a guère avancés. Sur le plan théorique, c'est très séduisant. En pratique, je ne sais pas comment on pourrait s'y prendre.

M. Bevilacqua: Pour certains, une telle assemblée pourrait permettre au Canada anglais de relever le défi lancé par le Québec. Autrement dit, le gouvernement du Québec a dit: «Faites-nous une proposition; on verra bien si nous l'approuverons ou non.» Sauf erreur, le professeur Whitaker a été la dernière personne à faire cette proposition. Je me demande seulement si c'est une idée valable.

Dr Castrilli: Je pense que nous ne devrions pas adopter une solution ou un remède à l'exclusion des autres. Ce qui m'inquiète, c'est que cet exercice serait purement théorique. D'ailleurs, puisqu'il est question du Canada anglais, je pense que l'expression est mal appropriée et, à titre de membre d'un groupe minoritaire, je n'ai jamais très bien compris ce qu'on entendait par là. Je suppose que je suis incluse dans ce groupe, même si je ne suis pas absolument certaine que les Canadiens anglais me considèrent comme étant des leurs.

Si c'est un moyen d'amener les divers intervenants du Canada anglais à mettre la main à la pâte et de les forcer à s'entendre sur une proposition quelconque, je n'ai pas d'objection. Mais je ne suis pas certaine que nous serions beaucoup plus avancés dans nos discussions avec le Québec.

Dr. Gregory Grande (President of Toronto District, National Congress of Italian Canadians): It seems to me that it is important to develop any mechanism that would promote dialogue. However, it seems it is incumbent upon all of us, and all of you, to make sure that the mechanism developed will ensure Quebec is not outside this dialogue. I think it is useless to begin to build constitutional dialogue without having all the key actors present.

As we said, we do not see Canada without Quebec and, therefore, if Quebec has to participate fully in this process a way must be found whereby Quebec and its delegation and representatives must be sitting at the table. We have been told over and over again that they are bleeding after Meech Lake. So is the rest of the country. I think we are all suffering. We all went through a process that we found very draining, non-productive and, of course, a failure. I think we must try to avoid any resemblance of that process ever again.

• 1855

In answer to the question also, I would like to reassure all of you that I came to Canada in 1955 at a young age, and in the last 36 years I have been getting more and more certain that this is a fantastic and great country and it needs to be preserved. We need a stronger, united Canada. All of us have to find a way to talk together and resolve this impasse.

One of the things we can do, of course, to resolve this is to get together and agree on some broadly based principles, a set of values, a set of principles, and then we can build a constitution that reflects Canada today and tomorrow for ourselves and for our own children. We owe it to ourselves and our children to do our utmost.

Senator Gigantès: Like you, I am a neo-Canadian also of Greek origin and I am very proud of fellow neo-Canadians of other origins like yourself. But I was a little surprised, doctor, about your objections to article 1 of the Charter, which says: "subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society". That is freedom of conscience and religion.

Suppose we have a religious group that claims that for religious reasons they want to practise cannibalism or ritual murders. There have to be these restrictions. I was surprised at that because the whole history of constitutions and of civilized societies has been the struggle between the absolute freedom of the individual and the absolute control of society, and there has to be a compromise between the two. Article 1 expresses such an intent to compromise.

Dr. Castrilli: I guess it is a question of balance. I am a lawyer and I dislike constraining language, I dislike ambiguous language, and I think that article is evidence of both. You picked an extreme example in cannibalism, and it

[Traduction]

M. Gregory Grande (président du district de Toronto, Congrès national des Italo-Canadiens): Il me semble important de nous doter d'outils pouvant favoriser le dialogue. Nous avons cependant l'obligation, nous tous et vous tous, de nous assurer que le mécanisme choisi n'exclue pas le Québec du dialogue. Il me semble inutile d'amorcer un dialogue sur la Constitution si les intervenants clés ne sont pas tous présents.

Je le répète, pour nous, le Canada n'existe pas sans le Québec. Par conséquent, si le Québec doit participer pleinement au processus, il faut trouver un moyen quelconque permettant au Québec, à sa délégation et à ses représentants de siéger à la table de négociation. On nous a dit et répété à satiété que les Québécois ont été durement touchés par l'échec du lac Meech. On peut en dire autant des autres Canadiens. Je pense que nous en souffrons tous. Nous avons tous vécu une démarche que nous avons trouvée très éprouvante, non productive et, bien sûr, ce fut un échec. Je pense qu'il faut éviter à tout prix de nous lancer de nouveau dans une entreprise qui ressemblerait de près ou de loin à cette démarche.

Par ailleurs, pour répondre à votre question, je tiens à vous rassurer tous. Je suis arrivé au Canada très jeune, en 1955. Les 36 années qui se sont écoulées depuis n'ont fait que renforcer toujours davantage ma conviction que le Canada est un pays extraordinaire, qu'il faut absolument préserver. Nous avons besoin d'un Canada plus fort et uni. Chacun d'entre nous doit trouver le moyen de participer au débat et de dénouer l'impasse.

L'une des choses que nous pouvons faire, c'est évidemment de nous entendre sur certains principes généraux, un ensemble de valeurs et de principes à partir desquels nous pourrons élaborer une constitution qui reflétera le Canada d'aujourd'hui et de demain, le Canada que nous voulons pour nous-mêmes et pour nos enfants. Nous nous devons et nous devons à nos enfants de n'épargner aucun effort pour y arriver.

Le sénateur Gigantès: Tout comme vous, je suis un Néo-Canadien d'origine grecque et je suis très fier de mes compatriotes néo-canadiens de toutes origines, comme vous-même. J'ai cependant été un peu étonné par vos objections à l'article 1 de la Charte, qui dit ceci: «Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.» Cela s'applique à la liberté de conscience et de religion.

Supposons qu'il y ait un groupe religieux dont les membres voudraient, pour des motifs religieux, pratiquer le cannibalisme ou le meurtre rituel. Il faut bien qu'il y ait de telles restrictions. Votre objection m'a étonné, parce que toute l'histoire des sociétés civilisées et de leur constitution a été marquée par la lutte entre la liberté individuelle absolue et le contrôle absolu de la société; il faut donc faire un compromis entre les deux. L'article 1 exprime justement ce compromis.

Dr Castrilli: Je suppose que c'est une question d'équilibre. Je suis avocate et je n'aime pas les énoncés limitatifs ou ambigus; or, je crois que ces deux fautes sont en évidence dans cet article. Vous avez choisi un exemple

may be that you are correct. If we focus on other examples, if for instance we focus on how to constrain equality in any given jurisdiction, if the government of a particular jurisdiction chooses for whatever reason to say that women or Italian Canadians or Greek Canadians or whoever are going to be treated differently and in that jurisdiction that is justified, do we as Canadians accept that? I would have a great deal of difficulty accepting that.

Senator Gigantès: That is taken care of under section 6.(3), which prohibits any laws that discriminate among persons, primarily on the basis of province or present or previous residence, and providing... There are other provisions in the Constitution that forbid discrimination.

Dr. Castrilli: But, sir, I am sure you are familiar enough with the Constitution to know which sections are inviolate and which are not. We have prepared a very lengthy legal argument to that in our discussions on the constitutional accord, which I would be very glad to share with you. But the reality is that our fundamental rights and freedoms are not necessarily universal rights and freedoms.

**Senator Gigantès:** Section 6, which I was citing, does not come under the notwithstanding clause.

Dr. Castrilli: But I think you can take-

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I am sorry, time is up. Ms Hunter, please.

Ms Hunter: I would like to join in welcoming your group to the committee. You have obviously put a lot of thought in your presentation, and I would like to use my time to commend you.

• 1900

In your introductory remarks you said that what we need are tolerance, clarity of thought and goodwill. I think that is absolutely accurate. All three of those seem to be in short supply at times. When you consider the kinds of resources we have in Canada, it is depressing that those three important elements seem to be so infrequent.

One of your recommendations was the Victoria formula. I come from British Columbia, and I can tell you that it will not wash there. Two classes of provinces is simply not acceptable to British Columbia.

An hon, member: Intolerance.

Dr. Castrilli: I do not think we rested on the Victoria formula. If you followed the argument—and I appreciate that it is very difficult, not having had the opportunity to read the paper—that is not what we are talking about. I think the Victoria formula was rejected out of hand fairly early.

What we were trying to address was a flexible formula. Quite frankly, that is one suggestion. We ought to be open to other options if they receive broad consensus. What we are suggesting, for instance, for the Prairies, if you like, and British Columbia, is a system where two provinces having 50% of the population will always be part of the pact. Surely that does not threaten British Columbia. British Columbia is always likely to be in the main. There are very few

[Translation]

extrême en parlant de cannibalisme, et vous avez peut-être raison, mais on pourrait donner d'autres exemples. Supposons que le gouvernement d'une province décide pour une raison quelconque que les femmes ou encore les Canadiens d'origine italienne ou grecque seront traités différemment et supposons que l'on puisse démontrer que cette loest justifiée; est-ce que ce serait acceptable à nos yeux, à titre de Canadiens? Pour ma part, je trouverais très difficile de l'accepter.

Le sénateur Gigantès: C'est prévu au paragraphe 6.(3), qui interdit toute loi discriminatoire fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle. Il y a d'autres dispositions de la Constitution qui interdisent la discrimination.

Dr Castrilli: Mais, monsieur, je suis certaine que vous connaissez suffisamment bien la Constitution pour savoir quels articles sont inviolables et lesquels ne le sont pas. Dans le cadre de nos discussions sur l'accord constitutionnel, nous avons rédigé un très long exposé juridique à ce sujet dont je me ferais un plaisir de vous faire parvenir copie. La réalité, c'est que nos droits et libertés fondamentaux ne sont pas nécessairement universels.

Le sénateur Gigantès: L'article 6 que j'ai cité n'est pas assujetti à la clause dérogatoire.

Dr Castrilli: Mais je pense que vous pouvez...

Le coprésident (M. Edwards): Je regrette, le temps est écoulé. La parole est à M<sup>me</sup> Hunter.

Mme Hunter: Je vous souhaite la bienvenue au comité. Vous avez manifestement mûrement réfléchi à la question, et je tiens à vous en féliciter.

Vous avez dit dans votre déclaration qu'il nous faut davantage de tolérance, de perspicacité et de bonne volonté. Vous avez tout à fait raison. Ce sont aujourd'hui des denrées rares. Si l'on pense à l'abondance des richesses au Canada, il est triste de constater combien celles-ci manquent.

Vous avez recommandé de revenir à la formule de Victoria. Moi, qui suis de la Colombie-Britannique, je peux vous assurer que cette idée n'a aucun avenir. Il est inacceptable pour la Colombie-Britannique d'établir deux catégories de provinces.

Une voix: De l'intolérance.

Dr Castrilli: Nous ne nous sommes pas attardés sur la formule de Victoria. Si vous avez suivi notre argumentation—je reconnais que c'est difficile sans avoir le mémoire sous les yeux—ce n'est pas ce que nous préconisons. La formule de Victoria a été repoussée d'emblée.

Nous souhaitons plutôt une formule souple. Je vous avouerai qu'il s'agissait d'une suggestion. Il faut être ouvert aux options qui recueillent un vaste consensus. Par exemple, pour les Prairies et la Colombie-Britannique, nous proposons un système dans lequel deux provinces représentant 50 p. 100 de la population feront toujours partie du pacte. Il est certain que cela ne menace pas la Colombie-Britannique. Il y a peu de chances que la province soit jamais marginalisée. Cela ne

circumstances in which British Columbia would not. There could be broad consensus around that, and I think the Atlantic regions have advanced a similar proposal.

Ms Hunter: You will forgive me. It has been a long day. We have been here since 9 a.m. It is now 7 p.m., so my mental clarity is going fast.

Dr. Castrilli: But your goodwill and tolerance are still there.

Ms Hunter: Do you believe it is the formula that is the problem, or are you open to the idea that there is some additional mechanism whereby your concerns could be addressed? We have heard conflicting views on whether it is the formula that is the cause of our difficulties or it is because people feel excluded from the process.

The implications of the Charter on our political thinking have raised expectations—I do not think unrealistically, but it has changed the political dynamic in our country. The short question is, is it necessary to change the formula?

Dr. Castrilli: I think so. I wish it were otherwise. I wish there could be a kind of generous interpretation of the amending formula, a liberal interpretation; but the reality—and you come from the West and we hear a great deal from the West about Senate reform—is that very seldom in the history of Canada have we been able to achieve unanimity. Therefore, I would have thought it would have been your position that the amending formula would be a problem.

That is not to say that people's expectations have not been raised and that part of the problem is just that, that people are upset, they are not part of the process, and they are not going to live with unanimity any more under section 49.

It is probably a bit of both, and I think both will have to be dealt with.

Senator Di Nino: Welcome, Dr. Castrilli—although I find difficulty in addressing you as Dr. Castrilli since you and I are very good personal friends. I would like to share that with my colleagues.

Dr. Castrilli: Does this mean that you are going to go easy on me?

Senator Di Nino: It means that I had better hurry up before the chairman cuts me off.

• 1905

There are numerous questions that arise from your presentation this evening, but I would like to deal with two of them in order to give my colleague an opportunity to tackle you.

You spend quite a bit of time in your presentation dealing with multiculturalism in different forms. In particular, in the last number of months, there has been some very strong opposition to the multicultural philosophy, at least as understood by the people criticizing it. They talk about the philosophy being divisive. They talk about the need to have one Canada and not many Canadas. They talk about the need to have one type of Canadian and not several types of

# [Traduction]

pourrait arriver qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Cette idée pourrait recueillir un vaste consensus, sans compter que les provinces de l'Atlantique ont avancé une proposition analogue.

Mme Hunter: Vous allez être indulgente. La journée a été longue. Nous sommes ici depuis 9 heures ce matin. Il est maintenant 7 heures du soir, et mon cerveau s'embrouille.

Dr Castrilli: Mais votre bonne volonté et votre tolérance sont toujours aussi claires.

Mme Hunter: Croyez-vous que l'obstacle soit bien la formule de modification, ou n'estimez-vous pas qu'il y aurait moyen d'apaiser vos préoccupations grâce à un autre mécanisme? Nous avons entendu des avis contradictoires sur la question de savoir si c'est la formule qui est à l'origine de nos problèmes ou s'ils tiennent plutôt au fait que la population se sent exclue du processus.

La Charte a fait naître des espoirs qui ne sont pas irréalistes, mais qui ont changé la dynamique politique du pays. Bref, est-il nécessaire de changer la formule?

Dr Castrilli: Je pense que oui. J'aimerais qu'il en soit autrement. J'aimerais que l'on donne de la formule de modification une interprétation généreuse ou libérale, mais le fait est—et vous qui venez de l'Ouest savez qu'il y est beaucoup question de la réforme du Sénat—que l'unanimité n'a été réalisée que très rarement dans l'histoire du pays. C'est pourquoi j'aurais cru que vous pensiez comme moi que c'est la formule de modification qui fait problème.

Cela ne signifie pas pour autant que des espoirs n'ont pas effectivement vu le jour et que cela résout une partie du problème. La population est contrariée, elle se sent mise à l'écart et ne tolérera plus l'unanimité prescrite par l'article 49.

Il y a probablement des deux; il faut trouver une solution aux deux problèmes.

Le sénateur Di Nino: Je vous souhaite la bienvenue, madame Castrilli, même si j'ai du mal à vous appeler madame, puisque nous nous connaissons si bien. Je voulais le préciser à l'intention de mes collègues.

Dr Castrilli: Est-ce que cela signifie que vous allez me ménager?

Le sénateur Di Nino: Cela signifie que je ferais mieux de me dépêcher avant que le président me coupe la parole.

Votre exposé soulève quantité de questions, mais je vais m'en tenir à deux pour laisser à mes collègues la possibilité de vous cuisiner.

De longs passages de votre exposé traitent du multiculturalisme sous diverses formes. Ces derniers mois, le multiculturalisme, en tout cas tel que l'entendent ses critiques, a rencontré une vive opposition. Ils trouvent que cette doctrine est source de division. Ils disent qu'il faut un seul Canada, et non plusieurs. Ils disent qu'il faut un modèle de Canadien, et non plusieurs. J'aimerais que vous nous parliez de cette question, comme vous et moi l'avons souvent

Canadians. I would like you to deal with that issue, as you and I have privately a number of times, and we are still grappling and grasping for some final thoughts on that.

I also find very interesting your comment about the creation of standing committees on constitutional matters, both federally and provincially. I wonder if you could expand on that issue for me.

Dr. Castrilli: Dealing first with multiculturalism, I think there is a profound misunderstanding of what is multiculturalism. I did not deal with it in my oral presentation, but you will find some arguments in the written presentation, if you want. We have volumes on this. It makes the government look bad. We have more than the B&B Commission produced.

If you look at the evolution of multiculturalism in Canada, we had this wonderful statement in 1971 that there would be two official languages but no official cultures, and no culture was going to take precedence over another. I did not make that up. That is in the House of Commons debates. It was an announcement of the government. That policy and that statement has never been reversed at all. You therefore have to face the fact that there are 40% of us out there who really think we are equal; our cultures are equal.

That is not in contradiction to bilingualism at all, because I think you will find that among the minority groups, there is probably more acceptance of bilingualism than there is in the general population. What is problematic is the perception of multiculturalism and maybe the way the governments have used multiculturalism for specific purposes, which is quite different from the way the people understand it, or at least those of us who are part of that.

The difficulty with multiculturalism from our point of view, and it is the reason why we oppose the Department of Multiculturalism, is that we do not wish to see it as an instrument of creating first-class and second-class citizens. There is no room for ghettos in Canada. Therefore, to us, the two are compatible. Multiculturalism is really about being tolerant of one another. I think I can respect someone who is of French origin far better because I believe in my own culture and wish people to respect mine.

With respect to your second point, one of the reasons we oppose the Spicer commission and have refused to participate in it is that our bi-annual convention decided that the Spicer commission was really a catharsis for English Canada. It was really not going to achieve very much. Maybe we have been proven right. We are not sure. The cards are not in.

That kind of catharsis was necessary, I suppose, because we had no regular way of telling our elected representatives the things that were important to us. It is as true for Quebec as it is for Ontario, B.C. and P.E.I. Therefore, it seems to us that we have to look at ways of engaging the people regularly. We also have to find ways of advising our leaders in a constructive fashion, so they can be prepared when they go to first ministers' conferences and have the advice of the people.

## [Translation]

fait en privé. Nous tâtonnons toujours à la recherche d'une conclusion pour ce problème.

J'ai aussi trouvé très intéressante la suggestion de créer des comités permanents sur les questions constitutionnelles, aussi bien au fédéral qu'au provincial. Pourriez-vous développer votre pensée?

Dr Castrilli: En ce qui concerne d'abord le multiculturalisme, je pense que sa nature est très mal comprise. Je n'en ai pas parlé dans mon exposé, mais je l'évoque dans mon mémoire. Nous avons des piles de documents sur la question. Elle donne du gouvernement une image négative. Elle a fait couler plus d'encre que la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme.

Si l'on retrace l'évolution du multiculturalisme au Canada, on constate qu'en 1971, une déclaration extraordinaire a été faite selon laquelle le Canada aurait deux langues officielles, mais aucune culture officielle, pour qu'aucune ne prenne le pas sur l'autre. Ce n'est pas moi qui l'ai inventé. Cela se trouve dans les débats de la Chambre des communes. C'est le gouvernement qui a fait cette annonce. On n'est jamais revenu sur cette déclaration ou sur cette politique. Il vous faut donc faire face au fait que 40 p. 100 d'entre nous pensent sincèrement que nos cultures sont toutes sur un pied d'égalité.

Cela n'entre pas du tout en conflit avec le bilinguisme, car vous constaterez que le bilinguisme est probablement mieux reçu dans les groupes minoritaires que dans la population en général. Ce qui fait problème, c'est l'idée que l'on se fait du multiculturalisme, et peut-être la façon dont les gouvernements s'en sont servis à des fins précises, ce qui est bien différent de la façon dont la population le conçoit, ou en tout cas ceux d'entre nous que le concept représente.

Le problème du multiculturalisme pour nous—et c'est la raison pour laquelle nous sommes opposés à un ministère du Multiculturalisme—c'est que nous ne voulons pas y voir un instrument de création de citoyens de première et de deuxième zones. Il n'y a pas de place au Canada pour les ghettos. Pour nous, donc, les deux sont compatibles. La vraie nature du multiculturalisme, c'est la tolérance, les uns envers les autres. Je suis beaucoup plus à même de respecter une personne d'origine française parce que je crois à ma propre culture et que je m'attends à ce que les autres respectent la mienne.

En ce qui concerne votre deuxième question, l'une des raisons pour lesquelles nous sommes contre la Commission Spicer et avons refusé d'y participer, c'est que lors de notre congrès semestriel, nous avons conclu que la Commission Spicer n'était en fait qu'une catharsis pour le Canada anglais et qu'elle n'allait pas accomplir grand-chose. Le temps nous a peut-être donné raison. Nous n'en sommes pas certains, la partie n'est pas jouée.

Ce défoulement était nécessaire, j'imagine, vu l'absence d'un mécanisme pour faire connaître à nos élus ce qui nous tient à coeur. Cela vaut autant pour le Québec que pour l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut envisager des moyens de consulter la population à intervalles réguliers. Il faut aussi trouver des moyens de conseiller nos dirigeants de façon constructive pour qu'ils soient prêts lors des rencontres des premiers ministres et connaissent le sentiment de la population.

**Senator Di Nino:** Are you talking about a permanent committee that would deal with constitutional matters and report to the different levels of government?

**Dr. Castrilli:** It should be the most important committee of government, yes.

• 1910

Senator Di Nino: Thank you.

Mr. Manlio d'Ambrosio (President, Ontario Region, National Congress of Italian Canadians): I have a few comments. I want to make sure that we understand each other.

The problem with multiculturalism, as we see it, is that it is perceived to be only for the others, for the ethnics. We would have no problem at all if everyone was part of the multicultural society.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you for that clarification.

Mr. d'Ambrosio: I would like to comment on the constituent assembly as well.

It is not a contradiction in terms to speak of one country and many diverse people. Even the United States, which promotes what they call the "melting pot" theory, says unum expluribus a pluribus uno, (\$\$) "from many people we have one country". I think the richness of this country comes from its many people, cultures, languages and heritages. Rather than be a negative factor, it would establish a recognition of language and culture and it would also provide a tremendous richness to the country, a richness of which we and our children can be very proud. In my view there is no contradiction whatsoever.

I think there should not be any contradiction for anyone, but it has been a hotly debated philosophy. As my colleague said, when they think of multicultural people, most of the time they only think of the ethnics. My view is that either we are all ethnics or no one is an ethnic.

Mr. Atkinson: You mentioned the amending formula in your brief. It appears that this formula would be put forward for every change to the Constitution. Is that correct?

Dr. Castrilli: We would prefer a simple formula which recognizes that it may not be possible to collapse all five into the one. The object of the exercise is to start talking. First of all, before you get to an amending formula, you have to decide how to apportion the powers that are in the BNA Act and in our Constitution.

It may be that some of the things that now require unanimity may not be that important to us. Maybe, but maybe not. We need to start talking about that and we need to do it fairly soon. I suspect we can find a formula. At the moment we are looking at some of the papers that have been produced on the issue of the division of powers. We are trying to cope with what minimums we could live with, because I think largely it is going to be a matter of that. I think we are all going to have to decide what are the minimums that we all need to remain as one Canada. The other things are up for negotiation.

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: Songez-vous à un comité permanent qui traiterait des questions constitutionnelles et ferait rapport aux deux paliers de gouvernement?

Dr Castrilli: Ce serait le comité le plus important du gouvernement, oui.

Le sénateur Di Nino: Merci.

M. Manlio d'Ambrosio (président, région de l'Ontario, Congrès national des Italo-Canadiens): Je voudrais apporter une précision. Je veux m'assurer que nous nous comprenons bien.

Le problème du multiculturalisme, pour nous, c'est qu'il est perçu comme n'étant que pour les autres, pour les communautés culturelles. Nous n'aurions aucun problème si tout le monde appartenait à la société multiculturelle.

Le coprésident (M. Edwards): Merci de cette précision.

M. d'Ambrosio: Je voudrais aussi apporter une précision à propos de l'assemblée constituante.

Il n'y a rien de contradictoire entre le fait de parler d'un seul pays et d'une population très diversifiée. Même les États-Unis, qui se font l'avocat de ce qu'ils appellent la doctrine du creuset, disent: *E pluribus unum*, c'est-à-dire «l'unité dans la multitude». La richesse de notre pays vient de sa multitude d'habitants, de cultures, de langues et de patrimoines. Au lieu d'être un facteur négatif, ce devrait être la reconnaissance de la langue et de la culture, sources de vastes richesses pour le pays dont nous et nos enfants pouvons être fiers. Pour moi, il n'y a pas de contradiction.

Il ne devrait y avoir de contradiction pour personne, mais la doctrine a été chaudement débattue. Comme l'a dit ma collègue, lorsque les gens pensent à une société multiculturelle, ils ne pensent qu'aux nationalités. À mon avis, ou bien tout le monde appartient à une nationalité, ou personne n'y appartient.

M. Atkinson: Votre mémoire parle de la formule de modification. On aurait recours à cette formule pour chaque modification de la Constitution?

Dr Castrilli: Nous préférerions une formule simple qui reconnaisse qu'il peut ne pas être possible de fusionner les cinq en une seule. L'idée, ici, c'est de donner le coup d'envoi. Tout d'abord, avant d'arriver à une formule de modification, il faut décider comment répartir les pouvoirs énoncés dans l'AANB et dans la Constitution.

Peut-être que certaines des choses qui exigent aujourd'hui l'unanimité n'ont plus la même importance. Cela reste à voir. Mais il faut commencer à en discuter, et sans tarder. Je pense qu'il est possible de trouver une formule. Nous sommes actuellement en train d'étudier des documents portant sur la répartition des pouvoirs. Nous essayons de déterminer ce que serait le minimum acceptable, car je crois que c'est ainsi que la question va se poser. Tous, nous aurons à décider quel est le minimum acceptable pour conserver l'unité du pays. Le reste sera à négocier.

Mr. Atkinson: You mentioned the use of a referendum in case of an impasse. What kind of impasse do you see? I can see some difficulties as to who is going to declare the impasse.

In your exchange with Senator Gigantès on section 1...there was no mention in your brief about the notwithstanding clause. Perhaps you can comment on that.

Dr. Castrilli: As you can appreciate, we were called Friday morning and we had to put this together very quickly. It was an oversight. The notwithstanding clause would have been in there had we had a little more time. With respect to the referendum idea, again, these are ideas that we have not fleshed out. We do not have the solutions as yet, and I do not imagine any Canadian really does. After listening to all of us, perhaps your committee will have the solution.

The important thing is to consider the notion of an referendum in the Constitution. The circumstances under which it would be exercised and by whom are of a secondary nature. It seems to us that what we have to agree on first are principles. I do not think we are even there as a country. That is our problem. We cannot agree on what are the basic principles that we want. We put down 8 or 10 that we think are important, and I think we ought to start discussing those and leave the specifics until we have agreement.

• 1915

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Dr. Castrilli, your points will be useful to this committee and we thank you for the fine job you did in the limited that was available to you.

We thank very much the witnesses from the National Congress of Italian Canadians.

This hearing will stand suspended for a few minutes and will resume at 7.20 p.m.

• 1917

• 1924

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I call the meeting back to order.

Our next witness is Mr. Chi Kalevar.

Mr. Chi Kalevar (Hindu Solidarity): Thank you. Mr. Chairman, the time allotted is too short, but I will try to make the best of it.

I do not have a written brief because I did not know that I was on the list. At least, once previously I tried to get on a list in Montreal before the Bélanger-Campeau commission. At least one member of your committee was present, and I was not successful. Therefore I was not very hopeful this time. However, I am glad that I do get a chance.

• 1925

On behalf of the Hindu groups in Toronto and region, I would like to bring to you greetings and point out to you that one of the often-repeated verses among Hindus basically means that the whole world is a family. In that context, I should like to bring out that we are facing the discussion of the world order, and in Canada we are discussing the issue of the Canadian order, which has to fit into the larger world order.

[Translation]

M. Atkinson: Vous avez évoqué l'idée d'un référendum en cas d'impasse. À quel genre d'impasse pensez-vous? J'entrevois des difficultés: qui déclarera qu'il y a impasse?

Dans l'échange que vous avez eu avec le sénateur Gigantès à propos de l'article premier...Votre mémoire ne fait pas état de la clause dérogatoire. Vous pourriez peut-être nous en parler.

Dr Castrilli: Comme vous le savez, on nous a téléphoné vendredi matin, et il nous a fallu faire vite. C'est un oubli. Nous aurions parlé de la clause dérogatoire si nous avions eu un peu plus de temps. En ce qui concerne l'idée d'un référendum, il s'agit ici encore d'idées qui n'ont pas été étoffées. Nous n'avons pas encore les solutions, pas plus que les autres Canadiens, j'imagine. Après nous avoir entendus tous, le comité trouvera peut-être la solution.

Ce qui compte, c'est de prévoir l'idée du référendum dans la Constitution. Les circonstances dans lesquelles on y aurait recours, et par qui, c'est secondaire. Il faut d'abord s'entendre sur les principes, et le pays n'est pas encore rendu là. C'est là qu'est le problème. Nous n'arrivons pas à nous entendre sur les principes. Nous en avons énuméré huit ou dix qui nous semblent importants, et je pense qu'il faut commencer à en discuter et ne pas parler des détails avant de s'être entendus.

Le coprésident (M. Edwards): Madame Castrilli, vos idées seront utiles au comité, et je tiens à vous remercier du très beau travail que vous avez fait dans le court laps de temps qui vous était imparti.

Nous remercions beaucoup les témoins du Congrès national des Italo-Canadiens.

La séance est suspendue jusqu'à 19h20.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nous reprenons la séance.

Notre témoin suivant est M. Chi Kalevar.

M. Chi Kalevar (Solidarité hindoue): Merci. Monsieur le président, le temps qui m'est accordé est trop court, mais je vais essayer de faire de mon mieux.

Je n'ai pas de mémoire parce que j'ignorais que j'avais été choisi. Une fois déjà j'ai essayé d'être choisi à Montréal pour les audiences de la Commission Bélanger-Campeau. Un des membres de votre comité y était, mais je n'ai pas été choisi. C'est pourquoi je n'avais pas beaucoup d'espoir cette fois-ci. Enfin, je suis heureux que la possibilité me soit donnée ici.

Je vous transmets les salutations de la communauté hindoue de Toronto et de la région, et je tiens tout d'abord à vous rappeler que l'un des versets les plus souvent répétés entre Hindous signifie que le monde entier est une famille. Cela dit, je dirais que nous sommes appelés à discuter de l'ordre mondial et qu'au Canada, nous sommes appelés à discuter de l'ordre canadien, qui doit s'inscrire dans l'ordre mondial.

The world order, whether we like it or not, for us as Canadians is defined by the two neighbours we have, which are two superpowers. With the two superpowers as neighbours, we cannot afford balkanization of the country. If balkanization of the country happens, it will reduce Canada to the two, the three, the ten, the twelve apple republics to the north. Just like we have banana republics to the south of the United States, we will be the apple republics to the north. It is something I would like to see Canada avoid.

Canada has a great role to play in the world. Canada is a member of the Commonwealth, La Francophonie, OAS, and after doing all that, it recently got its head into the G-7 group. Now, let us face it, if Quebec goes, La Francophonie is almost out, and so is membership in G-7. I think that alone should give all Canadians, including Quebeckers, pause before taking any rash step.

Canada has a unique position. One might say Canada forms an important part of the global glue that binds the very fragile world we live in. The direction I would like to see Canada take is the direction of not just becoming the glue of the world, if you like, but becoming the crazy glue of the world. I think the world is in great danger, and Canada is in a unique position to play that kind of role and Canadians have the capacity to do it.

After all, Canada is the only country that has participated in all UN peacekeeping forces, something one can be proud of as a Canadian. But all that, of course, will fall to pieces if one of these days one of the UN peacekeeping forces is found situated in Canada right beside an Indian reserve. So we have to also address some very fundamental questions here.

I heard some very interesting discussions about civilization coming from that corner—the gentleman is not here now. There is a very interesting anecdote that happened when Mahatma Gandhi was visiting England. At that time, apparently, he was on a radio talk show that was a big thing. He was asked, "Well, Mr. Gandhi, what do you think of western civilization?" After a long pause he replied, "I think it is a good idea".

• 1930

So if some people like to think that cannibalism is dangerous and really bad news, let me tell you that in the western civilization especially we have at least four nations with the capacity to destroy the world. I suggest no cannibal will ever threaten me or threaten the world like these veto-wielding powers of the UN Security Council will. Interestingly enough, of these five veto-wielding powers, three are supposedly the champions of the western civilization. Again, I must point out that as a Canadian I am very proud that Canada does not fall within the company of the thugs who wield and insist on wielding veto powers at the UN. Basically, I think a veto power is a very undemocratic power. It is saying, I am going to stick to the idea that might is right.

[Traduction]

L'ordre mondial, que cela nous plaise ou non, pour les Canadiens, est défini par nos deux voisins, les deux superpuissances. Aves les deux superpuissances pour voisins, nous ne pouvons pas nous permettre de balkaniser le pays. En cas de balkanisation, le Canada sera réduit à deux, trois, dix, douze «républiques de pommes» du Nord, tout comme il y a des «républiques de bananes» au sud des États-Unis. Il faut que le Canada échappe à cela.

Le Canada a un grand rôle à jouer dans le monde. Le Canada est membre du Commonwealth, de la francophonie, de l'OEA, et, depuis peu, du groupe des sept. Soyons honnêtes, si le Québec s'en va, c'en est à peu près fait de la francophonie et du siège au G-7. Rien que cela devrait faire réfléchir les Canadiens et les Québécois avant qu'ils fassent quoi que ce soit d'irréfléchi.

Le Canada occupe une position unique. On pourrait même dire que le Canada est un élément important du ciment qui unit le monde fragile dans lequel nous vivons. Non seulement je voudrais que le Canada devienne le ciment du monde, mais je voudrais qu'il devienne un superciment. Le monde est en grand danger, et le Canada occupe une position unique pour jouer ce rôle, et les Canadiens en sont capables.

Après tout, le Canada est le seul pays à avoir participé à toutes les forces de maintien de la paix de l'ONU, ce dont les Canadiens peuvent être fiers. Mais tout cela sera réduit en miettes si un jour l'une des forces de maintien de la paix de l'ONU se trouve basée au Canada, à côté d'une réserve indienne. Il faut donc s'attaquer aussi à des problèmes très importants.

J'ai entendu des discussions très intéressantes à propos de la civilisation dans ce coin de la salle—le monsieur n'est plus là. Cela me rappelle une anecdote à propos de Gandhi, qui était de passage en Angleterre. Il semblerait qu'il ait été interviewé à une émission très cotée à la radio. On lui a demandé: «Monsieur Gandhi, que pensez-vous de la civilisation occidentale?» Après une longue pause, il a répondu: «Ce serait une bonne idée.»

Alors, s'il y a des gens qui pensent que le cannibalisme, c'est dangereux et déplorable, laissez-moi vous dire que dans la civilisation occidentale, il y a au moins quatre pays capables de détruire le monde. Aucun cannibale ne me menacera, ni moi ni le reste de la planète, comme le font les pays dotés du droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU. Chose intéressante, sur ces cinq pays, trois sont censés être des champions de la civilisation occidentale. Encore une fois, je dois dire que, comme Canadien, je suis très fier que le Canada ne s'acoquine pas avec les brutes qui abusent de leur pouvoir de veto à l'ONU. Pour moi, le pouvoir de veto, c'est un pouvoir antidémocratique. C'est comme dire que l'on croit à l'idée que la force fait le droit.

First and foremost, what kind of constitution do I want in Canada? I want a constitution that is democratic; I want a constitution that means no one has any veto. If people have the right to veto in a constitution, I challenge anybody to suggest to me that it is a democratic constitution. If I want a democratic constitution, let me suggest that I also want a democratic amending formula, whatever that may entail.

Are we a democracy or not? That is the question. From the kind of debate I seem to hear, it appears we are willing to set aside our democratic principles for the convenience of the few. At least the constitutional assembly or the decision-making body that will finally shape the constitution should be representative of Canadians at large, racially, linguistically, religiously, you name it; of course, sexually. In the last Meech Lake talks, 50% of the population, if not more, was missed.

Those are some of our basic thoughts on the process. As I mentioned, I did go to Montreal, to the Bélanger-Campeau commission, to present our views, but I was rebuffed in spite of the fact that I carried a petition from over 300 people. Now, what is the role of the provincial commission? I do not mind any provincial commission in any province doubling its tax rate if it wants to, as long as it is not in Ontario. But I do strongly object if it wants to make recommendations that entail deciding not only the future of that province but the future of the country. If it is going to decide on the future of the country and, on top of that, deny by and large citizens of Canada outside that province any say at those hearings, then that commission, as far as the rest of Canadians is concerned and as far as its conclusions and recommendations have implications for the rest of Canada, is a farce.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Kalevar, since you have 10 minutes, could you make your conclusions now?

• 1935

Mr. Kalevar: The conclusion in a nutshell is Canada must be strong at the centre to deal with Washington and Moscow.

Canada cannot afford to become the apple republic squashed between the two superpowers.

That is it. Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Kalevar. Your representation will be taken into account.

Mr. Kalevar: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): The next individual speaker is Ms Trudy Bretzer.

You may proceed, Madam Bretzer.

Ms Trudy Bretzer (Individual Presentation): Thank you for allowing me to appear before this committee.

[Translation]

D'abord et avant tout, quelle sorte de constitution est-ce que je veux au Canada? Je veux une constitution qui soit démocratique, je veux une constitution dans laquelle personne n'a de droit de veto. Si quelqu'un a un droit de veto, je défie quiconque de me dire qu'il s'agit d'une constitution démocratique. Et si je veux une constitution démocratique, je veux aussi une formule de modification démocratique, peu importe ce que cela suppose.

Sommes-nous une démocratie, oui ou non? Voilà la question. D'après le débat, j'ai l'impression que nous sommes prêts à mettre de côté nos principes démocratiques pour le plaisir d'un petit nombre. À tout le moins, l'assemblée constitutionnelle ou l'organe qui élaborera la constitution devrait être représentatif de l'ensemble des Canadiens sur le plan racial, linguistique, religieux, etc. Sur le plan du sexe, aussi, évidemment. Lors des derniers pourparlers du lac Meech, 50 p. 100 de la population, sinon plus, a été oubliée.

Voilà quelques idées de base à propos du processus. Comme je l'ai dit, je suis allé à Montréal, à la Commission Bélanger-Campeau, pour présenter mes vues, mais on m'a éconduit malgré le fait que je portais une pétition de plus de 300 signatures. Quel est le rôle de la commission provinciale? Cela ne me dérange pas qu'une commission provinciale double le taux d'imposition dans la province, pourvu que ce ne soit pas l'Ontario. Mais je suis contre si elle veut faire des recommandations qui détermineront non seulement l'avenir de cette province, mais aussi celui du pays. Si elle compte se prononcer sur l'avenir du pays et, en plus de cela, empêcher les citoyens canadiens de l'extérieur de cette province d'avoir leur mot à dire, alors cette commission, pour autant que les autres Canadiens sont concernés et pour autant que ses conclusions et ses recommandations auront des conséquences pour le reste du Canada, cette commission, c'est une farce.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Kalevar, comme vous n'avez que 10 minutes, pourriez-vous livrer vos conclusions?

M. Kalevar: La conclusion, en un mot, c'est que le Canada doit être fort au centre pour pouvoir traiter avec Washington et Moscou.

Le Canada n'a pas les moyens de devenir une «république de pommes» qui sera écrasée entre deux superpuissances.

C'est tout. Je vous remercie.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Kalevar. Votre point de vue sera pris en compte.

M. Kalevar: Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Notre témoin suivant est  $M^{\mathrm{me}}$  Trudy Bretzer.

Vous pouvez y aller, madame Bretzer.

Mme Trudy Bretzer (présentation individuelle): Je vous remercie de m'avoir permis de comparaître devant votre comité.

The topic I wish to discuss is changes needed in the Constitution, how this should be done, and is it possible to make changes that will satisfy everyone? One of the solutions that I would like to bring forward is first get rid of the mandatory three-year waiting period for any change in the Constitution. This was one of the main reasons that Meech Lake failed.

Many of the provinces changed governments during the three-year period and rescinded the deal. Once a change has been made it should become law then, or during a shorter waiting period of not more than one year.

There should be a national referendum on any major changes to the Constitution. This may be more expensive in the short run but I feel it would be better in the long run. The reason for this is that more people would have a chance to participate and the public would feel less shut out. They would therefore be more willing to accept any changes that were made.

Public participation is very important in any democratic society. The more the better. Too many politicians have the idea that only they can make decisions. Nothing could be farther from the truth. The public is probably just as qualified to decide as politicians are. After all, we vote them in.

Some will say the public do not care. This may be true, but this is partially because we are brought up to believe that there is nothing we can do except vote. This is not true. The public must learn that they, and they alone, have the power to change things. As long as the public give their elected representatives the power, the problems will not change.

Democracy is hard to gain, harder to maintain, but easy to lose. If we do not teach our children this they will lose in the future what our forefathers fought so hard to gain in the past.

I firmly believe that Quebec should not be allowed to leave the country. Not only would we be cut off from the Maritimes, but it is my belief we would eventually cease to be a country at all. We should at all costs keep this country together.

People who advocate Quebec separating are looking for the easy way out. They seem to have given up trying to find a solution. Quebec does not make it easier by wanting its cake and eating it too. They seem to want all the power but prefer others to pay for it. The federal government appears to be encouraging Quebec in this goal, not because it believes Quebec should leave, but simply for their own ends. They want to make sure they get enough votes in the next election.

It not a good way to run a country by favouring one province over the others. All this accomplishes is jealousy. The other provinces get jealous and demand the same treatment. All provinces should be treated the same as far as

## [Traduction]

Je voudrais vous entretenir des changements à apporter à la Constitution. Quels moyens emprunter pour effectuer ces modifications? Est-il possible d'y apporter des modifications qui satisferont tout le monde? Tout d'abord, la solution que j'aimerais proposer est d'éliminer le délai obligatoire de trois ans pour toute modification de la Constitution. Cette disposition est l'une des principales raisons qui expliquent l'échec de l'Accord du lac Meech.

Plusieurs des provinces en cause ont élu de nouveaux gouvernements pendant la période de trois ans et ont invalidé l'entente. Quand une modification est décidée, elle devrait être promulguée immédiatement, ou du moins faire l'objet d'un délai plus court qui ne dépasserait pas un an.

Toute modification majeure à la Constitution devrait faire l'objet d'un référendum national. Peut-être serait-ce plus coûteux à court terme, mais je pense que cela vaudrait mieux à long terme. Je propose cette méthode parce qu'un plus grand nombre de gens auraient l'occasion de participer, et la population se sentirait moins exclue. Ainsi, elle serait plus disposée à accepter les modifications en cause.

La participation du public est très importante dans toute société démocratique. Plus elle est forte, mieux c'est. Trop d'hommes et de femmes politiques ont l'impression qu'ils sont les seuls à prendre des décisions majeures. Rien n'est plus faux. Le public est sans doute plus compétent quand il s'agit de prendre des décisions. Après tout, ce sont les politiques qui travaillent pour nous, et non pas le contraire.

Certains diront que le public ne s'intéresse pas à ces questions. Peut-être est-ce vrai, mais cette attitude est due en partie au fait qu'on nous enseigne qu'on ne peut rien faire, sauf voter. Cela est faux. Il faut que le public comprenne qu'il est le seul à détenir le pouvoir de changer les choses. Tant que le public déléguera ce pouvoir à des représentants élus, le problème demeurera entier.

La démocratie est difficile à obtenir, encore plus difficile à maintenir, mais facile à perdre. Si nous n'enseignons pas cette leçon à nos enfants, ils perdront à l'avenir ce que nos aïeux ont obtenu à force de luttes acharnées par le passé.

Je crois fermement qu'on ne devrait pas permettre au Québec de quitter le pays. Cela nous séparerait des Maritimes, mais qui plus est, je suis d'avis que nous cesserions tôt ou tard d'être un pays. Nous devons trouver le moyen de garder notre pays intact, à n'importe quel prix.

Ceux qui prônent la séparation du Québec cherchent une issue facile. Îls semblent avoir abandonné toute recherche de solution. Le Québec ne facilite pas les choses, car il demande la lune, mais il ne veut pas payer la note. Il semble vouloir tous les pouvoirs, mais préfère que d'autres en fassent les frais. Le gouvernement fédéral semble encourager le Québec dans la poursuite de cet objectif, non pas parce qu'il croit que le Québec devrait se séparer, mais pour parvenir à ses propres fins tout simplement. Il veut s'assurer qu'il obtiendra suffisamment de voix au cours des prochaines élections.

Ce n'est pas une bonne façon de gérer le pays que de favoriser une province par rapport aux autres. Ce genre de politique fomente la désunion. Les autres provinces deviennent jalouses et demandent à être traitées de la même

provincial powers go. All provinces should have equal representation in the House of Commons. The Senate should be scrapped. It seems silly to me that we need a Senate in order to pass a bill that will become law anyway regardless of what they say. As far as I am concerned, we are wasting taxpayers' money by keeping the Senate.

• 1940

It is my belief that we can solve the problems of the Constitution if we have an understanding of who we are. The Americans know who they are. They have a symbol which is the Statue of Liberty. They believe in freedom, liberty, and justice for all. All these are fine ideas and I am sure Canadians value them too. But we as Canadians must find our own identity and not borrow from others.

We tend to be a country that goes with the flow, rarely striking out on our own. While this makes us very safe, it also makes us very dull. We should strike out on our own once in a while and be daring. We should find our own values and symbols to believe in. This would make us distinct.

Canada is a multicultural society with great natural resources in human potential and otherwise. There is so much that we as a country can offer both to ourselves and to others. Surely a solution can be found to our problem if we just see past our differences and understand one another.

Both French and English have a lot to offer this country. Our immigrants also have a lot to offer. It is my hope that one day Canada will be a country that other nations look to for guidance and for help. If we can solve our problems without falling apart, other countries will look to us as an example. Perhaps they will follow our route instead of using violence. I believe strongly that Canada can and should play a role in global affairs, but we can only do so when we have our own house in order.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much, Ms Bretzer.

Are there any comments from any members of the committee around the table? Senator Di Nino.

Senator Di Nino: I would like to congratulate Ms Bretzer on her presentation. Obviously, a great deal of feeling went into the preparation of your presentation to us. It was very apparent that you meant what you said.

You make some very good points, but I have one or two questions that I would like to ask you.

[Translation]

façon. Quant aux pouvoirs provinciaux, toutes les provinces devraient détenir les mêmes. Toutes les provinces devraient avoir le même nombre de représentants à la Chambre des communes. Nous devrions éliminer le Sénat. Cela me semble un argument futile que de prétendre que le Sénat est nécessaire pour que nous puissions adopter des projets de loi qui deviendront lois de toute façon, quelle que soit la position du Sénat. En ce qui me concerne, nous gaspillons l'argent des contribuables en gardant le Sénat.

Je pense qu'avant de pouvoir régler les problèmes constitutionnels, nous devons comprendre qui nous sommes. Les Américains savent qui ils sont. Ils ont un symbole, la Statue de la liberté. Ils croient en la liberté et la justice pour tous. Ce sont là de belles valeurs, et je suis certaine qu'elles sont appréciées des Canadiens aussi. Mais en tant que Canadiens, nous devons définir notre propre identité et ne pas emprunter celle des autres.

Nous avons tendance à être un pays qui suit le mouvement et qui ne se décide pas souvent à ouvrir la marche. Peut-être est-ce bon sur le plan de la sécurité, mais cela fait de nous des êtres essentiellement ennuyeux, très ennuyeux. De temps en temps, nous devrions prendre l'initiative, seuls comme des grands, et de loin en loin, oser. Nous devrions trouver nos propres valeurs et nos propres symboles, et c'est cela qui nous distinguerait des autres

Le Canada est une société multiculturelle qui jouit de ressources nationales abondantes, qu'il s'agisse de notre potentiel humain ou de nos ressources naturelles. Ce pays est très riche pour ceux qui y habitent et, en tant que pays, nous avons beaucoup de choses à offrir aux autres. Il doit y avoir moyen de trouver une solution à nos problèmes si nous arrivons à dépasser nos différences et à nous comprendre.

Les Canadiens français et les Canadiens anglais peuvent faire des contributions très enrichissantes à notre pays. C'est le cas aussi de nos immigrants, qui ont beaucoup à offrir. J'ose espérer que le Canada sera un jour un pays vers lequel d'autres nations se tourneront pour y trouver aide et direction. Si nous pouvons régler nos problèmes sans que le pays éclate, d'autres pays nous considéreront comme un modèle et emprunteront peut-être notre route plutôt que d'avoir recours à la violence. Je suis intimement convaincue que le Canada peut et doit jouer un rôle sur la scène mondiale, mais nous ne pourrons le faire que lorsque nous aurons mis de l'ordre dans notre propre maison.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup, madame Bretzer.

Y a-t-il d'autres commentaires de la part des membres du comité? Le sénateur Di Nino.

Le sénateur Di Nino: J'aimerais féliciter M<sup>me</sup> Bretzer pour son exposé. De toute évidence, elle a mis beaucoup de coeur à préparer cet exposé pour nous. Il est très évident que vous pensez vraiment ce que vous dites.

Vous avez fait d'excellentes observations, mais j'aimerais vous poser une ou deux questions.

You talk about a national referendum. Our problem as we see it with the national referendum is that it is very difficult to define how one would reach a conclusion if there were disparities between regions and if there were disparities between one province or another. How would you address that?

Ms Bretzer: I think if the provinces could get together and come up with some new ideas, then we could have a referendum and decide whether the people think these ideas are valuable enough.

**Senator Di Nino:** What would you do if Ontario voted no and the rest of the country votes yes? Would that referendum be valid at that point?

That is where the problem is and this is what—

Ms Bretzer: Yes, I see what you mean. I know there is a great deal of disparity—

Senator Di Nino: I was very impressed-

Ms Bretzer: -between all the provinces.

Senator Di Nino: Exactly.

Ms Bretzer: There has to be some kind of common idea that all the provinces share and believe in. We must make them sit down and keep trying until they come up with these common ideas. Despite their disparities, we all share things in common.

Senator Di Nino: I am impressed with your sentiments. I think you are absolutely right, if you are saying that we will not give up, that we will keep on working at this until we get it right.

Ms Bretzer: That is right.

Senator Di Nino: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Senator Di Nino. Mr. Duhamel.

**Mr. Duhamel:** Thank you very much for your presentation. You have expressed a great deal of feeling. I am particularly impressed with your optimism.

The major point that I retained is that you really believe this great and beautiful country we have is worth fighting for and keeping together. I thank you for having appeared and shared your thoughts with us.

Ms Bretzer: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Ms Hunter.

Ms Hunter: I would also like to join with my colleagues in thanking you for your presentation. It is nice to have a positive presentation when you are at this stage in the deliberations. We have been here for nearly 11 hours and an up-note is called for.

[Traduction]

Vous avez parlé d'un référendum national. Notre problème face à un référendum national, c'est qu'il est très difficile de définir comment on pourrait arriver à une conclusion s'il y avait des disparités entre les régions et entre les provinces. Que feriez-vous dans un tel cas?

Mme Bretzer: Je pense que si les provinces pouvaient arriver à trouver ensemble de nouvelles idées, nous pourrions alors tenir un référendum pour savoir si les gens pensent que ces idées sont suffisamment valables.

Le sénateur Di Nino: Que feriez-vous si l'Ontario votait non et le reste du pays votait oui? Le référendum serait-il valable à ce moment-là?

Voilà le problème, et c'est ce que...

Mme Bretzer: Oui, je vois ce que vous voulez dire. Je sais qu'il y a pas mal de disparités. . .

Le sénateur Di Nino: J'ai été très impressionné...

Mme Bretzer: . . . entre toutes les provinces.

Le sénateur Di Nino: Exactement.

Mme Bretzer: Il doit y avoir une sorte d'idée commune à toutes les provinces. Nous devons les obliger à travailler ensemble jusqu'à ce qu'elles fassent ressortir ces idées communes. Malgré leurs disparités, elles ont toutes des choses en commun.

Le sénateur Di Nino: Vos sentiments m'impressionnent. Je pense que vous avez tout à fait raison lorsque vous dites que nous n'allons pas laisser tomber, que nous allons essayer jusqu'à ce que nous trouvions la solution.

Mme Bretzer: C'est exact.

Le sénateur Di Nino: Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, sénateur Di Nino. Monsieur Duhamel:

M. Duhamel: Merci beaucoup pour votre exposé. Vous avez exprimé beaucoup de sentiments. Je suis particulièrement impressionné par votre optimisme.

Ce que j'ai retenu surtout, c'est que vous croyez vraiment qu'il vaut la peine de lutter pour que notre grand et beau pays ne se sépare pas. Je vous remercie d'avoir comparu devant notre comité et de nous avoir fait part de votre point de vue.

Mme Bretzer: Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Madame Hunter.

Mme Hunter: J'aimerais moi aussi me joindre à mes collègues pour vous remercier de cet exposé. Il est agréable d'avoir un exposé positif lorsqu'on arrive à cette étape de nos délibérations. Voilà presque 11 heures que nous sommes ici, et un peu d'optimisme est agréable à entendre.

• 1945

I would like to particularly thank you for pointing out to us that we need to have an identity that is distinctly our own as Canadians. I think we do have that, although we do not go around thumping our chests and waving our flags as much as other countries do. We are a kinder, gentler nation, and we should take pride in that.

J'aimerais vous remercier tout particulièrement pour nous avoir signalé que nous devons avoir notre propre identité en tant que Canadiens. Je pense que c'est le cas, même si nous ne passons pas autant de temps que d'autres pays à bomber le torse et à agiter nos drapeaux. Nous sommes un peuple plus doux, plus aimable, et nous devrions en être fiers.

I absolutely agree with you that those people who are advocating that Quebec go their own way are taking the easy way out. I can speak for me and I think for most of the other members of the committee, all the other members of the committee, that we are not prepared to take the easy way out.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Ms Hunter. Madame Bertrand.

Mme Bertrand: Merci. Je vais parler en français.

Merci aussi pour votre présentation. Mais est-ce que les traducteurs ont bien résumé votre pensée quand ils vous font dire que le Québec demande la lune? Il faudrait peut-être se rappeler un peu l'histoire de ce pays. Ce qui fait la grandeur du Canada et la beauté de ce pays, c'est l'apport du Québec et de sa communauté francophone qui est quand même le quart de la population canadienne.

Est-ce que vous maintenez toujours que ce que le Québec exige en ce moment, c'est la lune?

Ms Bretzer: I think perhaps Quebec is sometimes asking for more than they should get as a province. I think all provinces should be treated equally, regardless of their distinctiveness. You can be distinct, but you can also be equal at the same time, without having those special powers. I think you should be distinct and you are distinct. All the other provinces are also distinct, but you should be equal and not have those extra powers that other provinces have.

Mme Bertrand: Oui, mais nous ne demandons rien qui enlève quelque chose aux autres provinces. Tout ce que nous demandons, c'est d'avoir la protection nécessaire à l'intérieur d'une mer anglophone de 250 millions de personnes, pour protéger notre culture.

Ms Bretzer: I understand that. I think that is a good point. I think you should protect your identity and your language, and I have no objection to that; I think it is wonderful. But the impression the rest of us in English Canada are getting is that there are special considerations being given to Quebec. Perhaps the media is responsible for this in some part. We just want to make sure that while you are distinct and you can protect your language and your culture, you also remain within Canada and share with the rest of us.

Mrs. Bertrand: I hope that wrong impression will be corrected.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, madame

Madam Bretzer, I wish to thank you again for this excellent presentation.

Ms Bretzer: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Our next intervenor is Mr. Fred Hill.

Mr. R.G.F. (Fred) Hill (Renegades of Scarborough): Thank you. I am very pleased to have this opportunity of speaking to this group.

[Translation]

Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites que ceux qui prônent la séparation du Québec cherchent une issue facile. Je peux vous dire pour ma part que—et c'est le cas, je crois, de la plupart des autres membres du comité, de tous les membres du comité—nous ne cherchons pas une issue facile.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, madame Hunter. Madame Bertrand.

Mrs. Bertrand: Thank you. I will speak in French.

I would also like to thank you for your presentation. But did the interpreters really summarize your thoughts well when they make you say that Quebec wants to have its cake and eat it too? Maybe we should remember the history of our country. What makes the greatness and the beauty of Canada is the contribution of Quebec and of its francophone community that still represents a quarter of the population of Canada.

Do you still maintain that Quebec is now wanting to have its cake and eat it too?

Mme Bretzer: Je pense que le Québec demande peutêtre parfois plus qu'il ne devrait recevoir en tant que province. Je pense que toutes les provinces devraient être traitées de la même façon, peu importe leur caractère distinct. Vous pouvez être distincts, mais vous pouvez être égaux en même temps, sans avoir des pouvoirs spéciaux. Je pense que vous devriez être distincts et que vous êtes distincts. Toutes les autres provinces sont également distinctes, mais vous devriez être égaux aux autres provinces et ne pas avoir ces pouvoirs supplémentaires par rapport aux autres provinces.

Mrs. Bertrand: Yes, but we are not asking for something that would take away something from other provinces. All we are asking for is to be able to protect our culture from the influence of 250 million anglophones.

Mme Bretzer: Je comprends cela. Vous avez raison. Je pense que vous devriez protéger votre identité et votre langue, et je ne trouve rien à redire là-dessus; je pense que c'est merveilleux. Mais nous, au Canada anglais, nous avons l'impression que le Québec est favorisé par rapport au autres provinces. Les médias en sont peut-être en partie responsables. Nous voulons tout simplement être certains que même si vous êtes distincts et que vous protégez votre langue et votre culture, vous demeurez au sein du Canada et partagez avec les autres provinces.

Mme Bertrand: J'espère que l'on pourra dissiper cette fausse impression.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mrs. Bertrand.

Madame Bretzer, je tiens à vous remercier encore une fois de cet excellent exposé.

Mme Bretzer: Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Notre intervenant suivant est M. Fred Hill.

M. R.G.F. (Fred) Hill (Les Renégats de Scarborough): Merci. Je suis très heureux d'avoir l'occasion de m'adresser à votre comité.

A number of us were a bit concerned after Meech Lake about the future of Canada, so we got together. We did not spend so much time on process as seems to be We kind of jumped the gun on that and said what kind of Canada we would like to see when this was finished. I am presenting this more or less with those terms of reference in mind.

• 1950

We urge Canadians to accept the reality that the natives of Canada form one of our founding nations. If we are talking about our two founding nations of British and French, if we want to use that terminology, we should not overlook the fact that the natives are also in there.

None of us proposed that we go to war to forcibly keep Quebec within Canada. This happened in the United States in the north and south in the 1860s. Instead, we concluded that we should really talk to Quebec and attempt to establish a firm base on which Quebec would be willing to stay within Canada. We felt we really should try to come to some understanding with Quebec, so it would be sort of a mutual agreement to stick together. Should Quebec separate, however, we should ensure that the rest of Canada has a free, unhindered passage to the Atlantic Ocean via the St. Lawrence Seaway. In addition, there should be a free and unhindered land route linking the Maritime provinces with the rest of Canada through Quebec. Of course, we mention Quebec assuming part of the national debt should it separate.

I am quite impressed with the number of people who have said we need a strong central government. We came to the same conclusion. We feel we need a strong central government to prevent Canada from falling apart and being swallowed up, piece by piece, by the United States. We want a strong central government accountable to the people because we feel that is the only way we can prevent the wholesale pillage of our resources by multinational corporations. In addition, we want a strong central government to ensure that we can maintain our level of social services, at least at the present rate, and we need the resources and the strength of a central government to accomplish that. I can say that our little group of eight was more or less in agreement on that.

We did tend to have different views when we got around to the Senate. Some of us wanted to abolish the Senate. Some of us saw the Senate as a possible means of stopping what we might call a runaway government. A government starts doing this and that and something else, and there seems to be no control. Nobody seems to be able to stop it. We thought a reconstituted Senate might prove very effective in this way.

One of the things we suggested for the reform of the Senate was that the country be divided into about five regions: the Atlantic region, Quebec, Ontario, the western provinces, and the Northwest Territories and the Yukon,

[Traduction]

Inquiets de ce qui allait arriver du Canada après la chute du lac Meech, nous avons formé un petit groupe. Nous n'avons pas passé beaucoup de temps à discuter du processus comme vous semblez le faire ici. Nous avons donc en quelque sorte pris les devants pour dire quelle sorte de Canada nous aimerions avoir lorsque tout cela serait terminé. C'est donc dans cet esprit que nous vous présentons cet exposé.

Nous exhortons les Canadiens à accepter la réalité que les autochtones du Canada forment l'un de nos peuples fondateurs. Si nous voulons parler de deux peuples fondateurs, soit des Britanniques et des Français, pour utiliser cette terminologie, nous ne devrions pas oublier le fait que les autochtones sont également là.

Aucun d'entre nous n'a proposé que nous entrions en guerre avec le Québec pour le forcer à demeurer dans la Confédération, comme cela s'est fait entre le Nord et le Sud aux États-Unis durant les années 1860. Nous en sommes plutôt arrivés à la conclusion qu'il faudrait engager le dialogue avec le Québec et essayer d'établir une base solide de coopération. Nous sommes convaincus que nous devrions essayer d'en arriver à une entente avec le Ouébec de facon à conclure une sorte d'accord mutuel pour rester ensemble. Si le Québec se sépare, il faudra nous assurer d'un droit illimité de passage dans le Saint-Laurent pour que les provinces de l'Atlantique soient reliées au reste du Canada. En outre, la Couronne devra se réserver des terres au Québec pour que les Maritimes soient reliées au reste du Canada sur terre également. Il nous faudra par surcroît nous assurer qu'au moment de la séparation, le Québec assume sa juste part de la dette nationale.

Je suis fort impressionné par le nombre de gens qui ont dit que nous avions besoin d'un gouvernement central fort. Nous en sommes arrivés à la même conclusion. Nous sommes convaincus qu'un gouvernement central fort s'impose pour empêcher le Canada d'éclater et d'être absorbé morceau par morceau par les États-Unis. Nous voulons un gouvernement central fort et responsable devant la population, car c'est à notre avis la seule façon d'empêcher le pillage à grande échelle de nos ressources par des sociétés multinationales. En outre, nous voulons un gouvernement central fort pour maintenir nos services sociaux au moins au niveau actuel, et nous avons besoin des ressources et de la force d'un gouvernement central pour le faire. On peut dire que notre petit groupe de huit personnes était plus ou moins d'accord avec cela.

Nous n'en sommes pas arrivés à un consensus au sujet du Sénat. Certains d'entre nous veulent que le Sénat soit aboli, tandis que d'autres estiment que le Sénat permettrait d'arrêter ce que l'on pourrait appeler un gouvernement débridé. Un gouvernement commence par faire ceci et cela et autre chose, et rien ne peut l'arrêter. Personne ne semble être en mesure de l'arrêter. Nous avons pensé qu'un Sénat reconstitué pourrait être très efficace.

L'une de nos propositions dans le cadre de la réforme du Sénat consiste à diviser le pays en cinq régions: la région de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les provinces de l'Ouest et les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, qui pourraient

which probably would also include the major native reserves as one area. Each of those areas would be represented equally within the Senate. The Senate would be elected from those regions, free of what we call manipulation by any particular political party that might be in power.

Again, we were quite concerned about the people becoming involved in the decision-making process in the government, in that we felt we should have a little more influence on the reigning government by some means or other. We felt that perhaps this could be done through the Senate, if there were an impartial body there that could give us the data, the information we would need, something as close as possible to the truth.

• 1955

Somebody was mentioning the adversarial system this morning. We have the government in power proposing legislation. It puts everything in favour of that and it is presented in a very favourable way. The other parties frequently, whether or not it is good for the country, want to knock the government. So you get a difference of opinion there, whereas real truth lies somewhere in between. If we relied on the Senate, it could say, okay, these are the basic facts as we see them. Make up your minds. Then, having done that, let us build something within the Constitution or within our governmental process where, if the proposed legislation is not considered to be in the public interest, we can say to the government, you cannot pass that legislation.

I am speaking in terms of what a lot of ordinary people are thinking. We have lost control of our government. We elect these people, and that is fine, but once they are elected, they are gone. We do not seem to have any more control.

I will give you an illustration. People have said that Canada has lost or given away much of its rights to have any say about the export of our electricity, gas, oil, and energy to the United States in Article 904 of the Free Trade Agreement. If the United States wants it, whether we need it or not, we must supply its needs, as agreed upon. We would like to find out whether that is true. Where do we go to get the information? If it is true, what can we do about changing the legislation? Ordinary people cannot see that it is of any benefit to the country in general to have that happen.

Also, I have been trying to dig out some information from different areas on this rumour that is going around about the free ride seniors are having, all our pensions, social services, and this type of thing. It is said that we are building up a debt load for our grandchildren and that they will never be able to get out from under it. I would like to find out whether that is so. Where do I go to get the information? I do not know.

Is it feasible at all for us to develop some arm of the government or some resource centre which will not be influenced by this political party or that political party, but which can provide us with the basic information that we need to make up our own decisions on this?

# [Translation]

sans doute comprendre également les principales réserves autochtones. Chacune de ces régions aurait le même nombre de représentants élus au Sénat. Le Sénat serait donc libre de toute manipulation par le parti politique au pouvoir.

Encore une fois, nous sommes convaincus que la population devrait participer au processus de prise de décisions du gouvernement et que nous devrions d'une façon ou d'une autre avoir un peu plus d'influence sur le gouvernement au pouvoir. Nous avons pensé que cela était peut-être possible par l'entremise du Sénat, s'il y avait un organisme impartial qui pouvait nous donner les renseignements dont nous avons besoin, renseignements qui seraient le plus près possible de la vérité.

Quelqu'un mentionnait ce matin le système d'opposition. Nous avons le gouvernement au pouvoir qui propose des mesures législatives. Il présente tous les arguments en faveur de ce qu'il propose, et il les présente de façon très favorable. Fréquemment, qu'il s'agisse ou non d'une bonne chose pour le pays, les autres partis critiquent le gouvernement. Il y a donc une divergence d'opinion alors que la vérité se trouve quelque part entre les deux. Si nous pouvions compter sur le Sénat, il pourrait nous dire quels sont les faits tels qu'il les voit. Nous pourrions prendre une décision. Ensuite, si nous en arrivons à la conclusion que les mesures législatives proposées ne sont pas dans l'intérêt du public, la Constitution ou le processus gouvernemental pourrait nous permettre de dire au gouvernement qu'il ne peut pas adopter cette loi.

Ce que je vous dis ici traduit la façon de penser de bon nombre de gens ordinaires. Nous avons perdu le contrôle de notre gouvernement. Nous élisons ces gens, et c'est très bien, mais une fois qu'ils sont élus, c'est fini. Nous n'avons plus de contrôle sur ces gens.

Je vais vous donner un exemple. Des gens ont dit que le Canada avait perdu ou abandonné la plupart de ses droits pour ce qui est d'avoir voix au chapitre des exportations de notre électricité, notre gaz, notre pétrole et notre énergie vers les États-Unis, aux termes de l'article 904 de l'Accord de libre-échange. Si les États-Unis le veulent, que cela nous convienne ou non, nous devons répondre à leurs besoins énergétiques tel que convenu. Nous aimerions savoir si cela est vrai. A qui devons-nous nous adresser pour obtenir ces renseignements? Si cela est vrai, que pouvons-nous faire pour changer la loi? Les gens ordinaires ne comprennent pas qu'une telle chose puisse être à l'avantage de notre pays en général.

En outre, j'ai essayé de dénicher de l'information en ce qui concerne la rumeur qui circule au sujet du resquillage des personnes âgées qui profitent des pensions, des services sociaux, etc. On dit que nous sommes en train d'accumuler une dette dont nos petits enfants ne pourront jamais se départir. J'aimerais savoir si tout cela est vrai. A qui dois-je m'adresser pour obtenir de l'information? Je ne le sais pas.

Serait-il possible de mettre sur pied un organisme du gouvernement ou un centre de ressources qui ne serait pas influencé par quelque parti politique que ce soit et qui pourrait nous fournir les renseignements de base dont nous avons besoin pour prendre nos propres décisions?

I will not take up any more of your time. I would just like to finish by saying that I think, properly constituted, the Senate could perform a lot of these functions for us. Stan thinks otherwise.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Now, another point of view.

Mr. Stan Gardiner (Individual Presentation): With regard to the Senate, I have come to the conclusion that it is not needed, because each successive government has pretty well manipulated it most of the time. I am not talking about any partisan politics; I am talking about what seems to be happening, and recently too. It takes away from the Senate being worthwhile.

• 2000

Our name, as Mr. Hill put down, is Renegades. I guess I am the renegade in the eight that formed this up. I am also against what a very honourable person was speaking on today, which I did not hear but I happen to know what he was talking about, and that is the Hon. Mr. Estey. He was talking about constituent assemblies. I do not think that is needed because they have been used where governments have been new, where they have not had a government. This is formed to help set the course for these governments. We do not need that. We have a government and we have a good government, hopefully.

The other thing is that too few people running a government or too many is not good for democracy. This is the point that I zero in on when I talk about this assembly business. I think we have sufficient government with the strong central government that we firmly believe in. I think that is the answer to that. That is just my little addition to this presentation.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Hill. Thank you, Mr. Gardiner. Is there any comment?

Mr. Reid: I have one quick comment on the Free Trade Agreement. I will discuss that with you afterwards because I do not want to get into it now.

Late last night I had a long conversation with Pauline Browes. The last thing she said to me was that she wanted her regards, as a former member of this committee, passed on to the Renegades of Scarborough. She is sorry she is not here but she has gone on to much greater things.

Mr. Hill: Thank you very much.

M. Blackburn: Je voudrais simplement faire un commentaire.

Lorsque vous dites que le Sénat devrait être élu en fonction de cinq grandes régions, et vous avez parlé du Québec, de l'Ontario, des Maritimes, de l'Ouest et des Territoires du Nord-Ouest plus spécifiquement, j'aimerais simplement vous indiquer que ça voudrait dire que les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, qui représentent 75,000 habitants, auraient autant de sénateurs que le Québec ou l'Ontario ou les autres régions dont vous avez parlé. Il y a là une disproportion qui n'est pas logique en soi, en raison du peu de population que ces deux territoires représentent.

[Traduction]

Je ne prendrai pas davantage de votre temps. Mais j'aimerais tout simplement conclure en disant qu'à mon avis, un Sénat bien constitué pourrait remplir bon nombre de ces fonctions pour nous. Stan n'est pas de notre avis.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Maintenant, un autre point de vue.

M. Stan Gardiner (présentation individuelle): En ce qui concerne le Sénat, j'en suis arrivé à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire, car chaque gouvernement successif l'a pas mal manipulé la plupart du temps. Je ne veux pas parler ici de politique partiale; je veux parler de ce qui semble être en train de se produire, tout récemment. Cela enlève toute valeur au Sénat.

Comme M. Hill l'a indiqué, nous sommes les Renégats. Je suis parmi les huit qui ont préparé ceci. Je prends également le contre-pied de l'affirmation d'un très honorable monsieur un peu plus tôt aujourd'hui; je ne l'ai pas entendu directement, mais je sais ce qu'il a dit. Il s'agit de l'honorable M. Estey. Il parlait des assemblées constituantes. Je ne pense pas que ce mécanisme soit nécessaire dans les circonstances. Il est utilisé lorsque les gouvernements se forment pour la première fois. Il sert à guider leurs actions dans un contexte nouveau. Nous n'en avons pas besoin en ce qui nous concerne. Nous avons un gouvernement, un bon gouvernement, nous l'espérons.

De même, un trop petit nombre ou un trop grand nombre de personnes à la tête d'un gouvernement nuit à la démocratie. C'est un de mes arguments majeurs pour m'opposer aux assemblées constituantes. Je pense que nous avons suffisamment de gouvernements, avec un gouvernement central fort auquel nous croyons. Voilà ce que je pense des assemblées constituantes. Je voulais l'ajouter à ce qui avait déjà été dit sur le sujet.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Hill. Merci, monsieur Gardiner. Y a-t-il des observations?

M. Reid: J'en ai une brève sur l'Accord de libre-échange. Je vous en reparlerai cependant après la réunion. Je ne veux pas me lancer sur ce terrain maintenant.

J'ai eu une longue conversation avec Pauline Browes tard hier soir. La dernière chose qu'elle m'a dite a été qu'en tant qu'ancien membre de ce comité, elle désirait transmettre ses salutations aux Renégats de Scarborough. Elle regrettait de ne pas être ici, mais elle était conviée à un sort meilleur.

M. Hill: Merci beaucoup.

Mr. Blackburn: I would also have a comment to make.

The Senate, according to you, should be elected on the basis of 5 large regions, Quebec, Ontario, the Maritimes, the West and the Northwest Territories to be specific, but I would point out to you that the Northwest Territories and the Yukon, which account for 75,000 people, would then have as many senators as Quebec, Ontario or the other regions mentioned. It would not be logical, given the small population of the two territories.

Je pense qu'il est important de noter le peu de population que ces deux territoires-là ont; et c'est précisément le problème de ces territoires lorsqu'on parle de leur accorder le statut de province. Imaginez-vous qu'on accorde au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest le statut de province! Je ne sais pas lequel des deux n'a que 50,000 ou 25,000...

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Le Yukon en a 35,000.

M. Blackburn: Le Yukon a 35,000 habitants, et les Territoires, supposons, 50,000. Si vous leur accordez le statut de province, vous comprenez que ce n'est pas beaucoup de monde; peut-être même qu'on leur rendrait un mauvais service à court terme, et ça, nous l'avons entendu sur place. Il y a des gens qui nous ont dit que ce serait même désavantageux «si on était une province maintenant».

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Le sénateur Lucier a dit cela.

M. Blackburn: «On gagne plus à demeurer territoires présentement, qu'à devenir une province autonome»! Cependant, ça demeure important au plan constitutionnel de tenir compte du fait qu'un jour ces territoires vont devoir devenir province. Le moment venu, il serait important qu'ils en aient la possibilité.

Quant à la réforme du Sénat, il faut alors prendre garde, parce que ce n'est pas beaucoup de monde et leur accorder le même statut que le Québec qui a six millions de personnes, ou que l'Ontario qui en a huit ou neuf millions, c'est disproportionné.

Mr. Hill: Part of this is a problem we already have and it is part of the problem we must deal with. If we are strictly looking at population and representation by population, you are quite right. But here we have an area that, as far as representation is concerned, has been more or less neglected in the past.

• 2005

Unless you take those western provinces and shoot them up and extend the boundaries right up to the Arctic Ocean and chop up the Northwest Territories and Yukon and make it part of the southern provinces, I think to take into consideration and give the people there proper weight in Parliament... Their needs are great in many respects, although the population may be small, so we have to do something like that. We have to do something to counterbalance this thing of what you might call the tyranny of the majority.

I am not positive in thinking this thing through. I will leave it to you people who are more imbued with the complexities of all of this as to how it might occur.

When we came up with this concept, in thinking it over a bit, instead of it being as a province, it would be for senatorial purposes. We would have an area that would represent the Northwest Territories and the Yukon more or less as far as the Senate went, and hope that the Senate would have significant constitutional powers to carry quite a lot of weight in any decision–making process that was being brought along by the government.

[Translation]

It is important to stress the lack of population in those two territories. It is precisely the problem when there is talk to give them provincial status. Can you imagine the Yukon and the Northwest Territories becoming provinces! One of the two, I do not remember which, only has 50,000 or 25,000. . .

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): The population of the Yukon is 35,000.

Mr. Blackburn: The Yukon has a population of 35,000 and the Territories of 50,000, let us say. If they were provinces, they could not count on a very large population; in the short term, it would not be to their advantage, and we were told that much when we were there. People told us that it could in fact be to their disadvantage to "become a province at this time".

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Senator Lucier said

Mr. Blackburn: "We are in a better position as a territory now than we would be if we became a separate province"! But I agree that from the point of view of the Constitution, it is important to envisage the day when these territories will become provinces. They must have that possibility when the time comes.

In the context of Senate reform, prudence should therefore be exercised, because their population is small and there would be an imbalance if they were given the same status as Quebec, for example, which has a population of 6 million, or Ontario, with a population of 8 or 9 million.

M. Hill: Nous faisons déjà face à ce problème en partie et nous devons le régler. S'il s'agit de s'en tenir strictement à une représentation selon la population, vous avez raison. Mais voilà une région qui a été plus ou moins négligée par le passé sur le plan de la représentation.

À moins de prendre ces provinces de l'Ouest et d'étendre leurs frontières jusqu'à l'océan Arctique et de morceler les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon pour qu'ils en fassent partie, je pense que si l'on veut tenir compte de ces gens et leur donner le poids qui leur revient au Parlement... Même s'ils ne sont pas très nombreux, leurs besoins sont considérables sous de nombreux aspects. Nous devons donc faire quelque chose du genre. Nous devons faire quelque chose pour contrebalancer ce que l'on pourrait appeler la tyrannie de la majorité.

Je ne suis pas certain de la façon dont tout cela pourrait se produire. Je vous laisse le soin, à vous qui connaissez mieux que moi les complexités de toute cette question, le soin de voir comment cela pourrait s'accomplir.

Lorsque nous avons eu cette idée, après y avoir réfléchi, plutôt que ce soit une province, cela servirait au Sénat. Nous aurions une région qui représenterait plus ou moins les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon pour ce qui est du Sénat, en espérant que le Sénat aurait suffisamment de pouvoirs constitutionnels pour influencer les décisions du gouvernement.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Hill.

Monsieur Blackburn, merci. Une petite intervention, monsieur Duhamel?

M. Duhamel: Merci, monsieur le coprésident.

You had raised one question about seniors and the perception out there that they are getting a free ride. That is not correct. All of our data suggests the contrary. Certainly, their condition has improved, but there are still a lot of seniors who are getting a rough ride out there. I wanted you to know that.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Any comments?

Mr. Hill: Yes, I understand what you are saying. The rumours we are getting are in a slightly different context, that those of us who are getting by quite well were penalizing our sons and our daughters and our grandchildren and that type of thing because we are not paying our way.

One of the things I would like to find out...and I called about seven or eight different government departments last week and finally ended up by sending a letter to Perrin Beatty, I guess it was, who has now changed his position. I am trying to find out some information. At the moment, I have nothing. When we want to find out information like this, where do we go?

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much, Mr. Hill and Mr. Gardiner, for your presentation and all your answers. Thank you. Our next witness is Mr. Bruce MacMillan.

I understand you have presented a brief. You may proceed within the normal allocation of time, that is, 45 minutes. We suggest you go for 10 or 15 minutes in order to allow each party 10 minutes for questions.

Mr. Bruce MacMillan (Individual Presentation): Thank you very much, Mr. Chairman. Good evening, lady and gentlemen.

I appreciate the opportunity of appearing before your committee. My name is Bruce MacMillan and I am appearing as a private citizen, an entrepeneur who has experience in both the private and the public sector.

I have served as executive assistant to a provincial cabinet minister, a lobbyist with extensive dealings in Quebec, international sales with a Japanese trading firm, and most recently as a contract writer for a large multi-national computer company.

I feel that my broad experience in both the public and private sectors, as well as being a lobbyist, has given me some insight into our problems in Canada, economically and socially.

• 2010

Specifically dealing with constitutional reform, I have put together my thoughts in the form of a brief that I have entitled "Recipe for a New Canada". I have dealt with 10 basic issues: the failure of Meech Lake; depoliticizing the

[Traduction]

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Hill.

Mr. Blackburn, thank you. A brief comment, Mr. Duhamel?

Mr. Duhamel: Thank you, Mr. Chairman.

Vous avez soulevé une question au sujet des personnes âgées en disant que les gens avaient l'impression qu'ils étaient des resquilleurs. Cela n'est pas vrai. Toutes nos données laissent entendre le contraire. Leur condition s'est certainement améliorée, mais il y a toujours de nombreuses personnes âgées qui ont beaucoup de difficultés. Je voulais que vous le sachiez.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Commentaires?

M. Hill: Oui, je comprends ce que vous dites. Mais les rumeurs laissent entendre que ceux d'entre nous qui s'en sortent assez bien le font au détriment de leurs enfants et de leurs petits-enfants qui devront payer pour eux la note.

Ce que j'aimerais savoir—et j'ai téléphoné à sept ou huit ministères différents la semaine dernière pour finalement envoyer une lettre à Perrin Beatty qui a maintenant changé de poste. J'essaye d'obtenir de l'information. Pour l'instant, je n'ai rien. Lorsque nous voulons obtenir de l'information de ce genre, à qui faut—il que nous nous adressions?

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup, monsieur Hill et monsieur Gardiner, pour votre exposé et toutes vos réponses. Je vous remercie. Notre prochain témoin est M. Bruce MacMillan.

Si j'ai bien compris, vous avez présenté un mémoire. Vous disposez donc de 45 minutes, soit le temps normal alloué aux témoins. Nous vous proposons de prendre 10 ou 15 minutes pour nous présenter votre exposé, ce qui laissera à chaque parti 10 minutes pour poser des questions.

M. Bruce MacMillan (présentation individuelle): Merci beaucoup, monsieur le président. Mesdames et messieurs, bonsoir.

Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de comparaître devant votre comité. Je m'appelle Bruce MacMillan et je comparais à titre personnel, en tant qu'entrepreneur qui a de l'expérience à la fois dans les secteurs public et privé.

J'ai travaillé comme attaché de direction d'un ministre du cabinet provincial, comme lobbyiste qui a beaucoup traité avec le Québec, j'ai également travaillé dans le domaine des ventes internationales pour une société japonaise de commerce extérieur et tout récemment comme vendeur d'options pour une grande société multinationale en informatique.

J'estime que ma vaste expérience dans les secteurs public et privé ainsi que mon expérience de lobbyiste m'ont permis de comprendre les problèmes économiques et sociaux que nous avons au Canada.

En ce qui concerne plus précisément la réforme constitutionnelle, j'ai résumé mes pensées dans un mémoire que j'ai intitulé *Recette pour un nouveau Canada*. J'y aborde 10 questions principales: l'échec de l'Accord du lac Meech, la

issues we have to deal with; the lessons from Meech; specifically, the constitutional assembly as contained in your discussion paper; the issue of centralization versus decentralization; interprovincial trade barriers; bilingualism; national education policy; Canadian heroes; and finally, my recipe for a new Canada.

In my introduction, I mentioned briefly that famous first ministers' conference in June, the hopes that the constitutional question was going to be resolved once and for all. What I have dealt with there sounds like a replica of Meech Lake of last June, but indeed it was June 19 years ago in Victoria where the hold-out premier was Premier Bourassa and the prime minister at the time was Pierre Elliot Trudeau. My concern is that over 19 ensuing years, through the medium of conferences between the premiers and prime minister, we have not made a lot of headway in terms of resolving constitutional issues.

In terms of the failure of Meech Lake, I have given you in the context of my formal brief a letter from Howard Leeson, who was the Saskatchewan Deputy Minister of Intergovernmental Affairs during the negotiations on the Constitution and latterly is a professor or associate professor at the University of Regina. He criticizes the anti-democratic nature of the exercise and correctly explains that the first ministers are fearful they will lose control of the process if they allow outside forces to generate amendments, this being to the Meech Lake accord.

It is my feeling that Meech Lake failed because only Premier Bourassa had built a public consensus from the bottom up on its contents. The Prime Minister and remaining premiers were forced to sell the Meech Lake accord from the top down, a "done deal" with no opportunity for change, and of the premiers, only Clyde Wells recognized the futility of this particular approach.

The next issue I would like to deal with briefly is depoliticizing the issues we are dealing with. I have given you two quotes regarding the Supreme Court of Canada, the first one by William Gairdner, author of *What's Wrong with Canada?*, in a Reform Party public meeting about a week ago. His comment was:

The Supreme Court of Canada is made up of unelected philosopher kings and queens who cannot be removed. These judges are influenced by lobby groups. They are tenured radicals in a top-down government.

I feel that reflects obvious lack of knowledge in terms of the Supreme Court, how it is appointed, how it functions and so on.

The second quote is from Newfoundland Premier Clyde Wells, from a CBC *Journal* program:

## [Translation]

dépolitisation des questions que nous devons régler; les leçons à tirer de l'échec de l'Accord du lac Meech; notamment, l'assemblée constitutionnelle telle que proposée dans votre document de travail; la centralisation par rapport à la décentralisation; les obstacles au commerce interprovincial; le bilinguisme; la politique nationale en matière d'éducation; les héros canadiens; et enfin, ma recette pour un nouveau Canada.

Dans mon introduction, j'ai mentionné brièvement la fameuse conférence des premiers ministres en juin, et le fait que l'on espérait résoudre une fois pour toute la question constitutionnelle. On pourrait croire que je faisais allusion à l'Accord du lac Meech de juin dernier, mais je voulais en fait parler de ce qui s'est passé en juin il y a 19 ans à Victoria, à l'époque où Bourassa était le premier ministre provincial qui n'était pas d'accord et où Pierre Elliot Trudeau était le premier ministre du pays. Ce qui m'inquiète, c'est que 19 ans plus tard, avec la formule des conférences des premiers ministres, nous n'avons toujours pas fait beaucoup de progrès pour résoudre les questions constitutionnelles.

En ce qui concerne l'échec de l'Accord du lac Meech, je vous ai remis, dans le contexte de mon mémoire officiel, une lettre de Howard Leeson, qui était le sous-ministre des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan pendant les négociations sur la Constitution, et il est aujourd'hui professeur agrégé à l'université de Regina. Il critique la nature antidémocratique de l'exercice et explique avec raison que les premiers ministres craignent qu'ils perdront le contrôle du processus s'ils permettent à des forces extérieures d'apporter des modifications, en l'occurrence à l'Accord du lac Meech.

J'ai l'impression que l'Accord du lac Meech a échoué parce que seul le premier ministre Bourassa a su obtenir un consensus pour faire adopter par la base le contenu de cet accord. Le premier ministre du Canada et les autres premiers ministre provinciaux ont été obligés d'imposer l'Accord du lac Meech comme un marché conclu qui ne pouvait être changé, et seul le premier ministre Clyde Wells a reconnu la futilité de cette approche.

Le prochain point que j'aimerais aborder avec vous brièvement est la dépolitisation des questions dont nous sommes saisis. Je vous ai donné deux citations au sujet de la Cour suprême du Canada, la première de William Gairdner, auteur de What's Wrong with Canada?, qui a déclaré ce qui suit lors d'une réunion publique du Reform Party il y a environ une semaine:

La Cour suprême du Canada est composée de rois et de reines philosophes non élus dont on ne peut se débarrasser. Ces juges sont influencés par les groupes de lobbyistes. Ce sont des radicaux irrévocables au service d'un gouvernement autoritaire.

Voilà qui reflète à mon avis une ignorance évidente relativement à la Cour suprême, à la façon dont elle fonctionne et dont les juges sont nommés.

La deuxième citation est de Clyde Wells, premier ministre de Terre-Neuve, qui a déclaré ce qui suit lors d'une émission du *Journal* sur les ondes de CBC:

The Supreme Court doesn't decide legal issues on the basis of politics or political commitments; the Supreme Court will decide legal issues on the basis of the law and the provisions of the Constitution.

As the late Hy Solomon of *The Financial Post* pointed out in a column last summer, we need better public policy forums. I believe we are well served by the Supreme Court of Canada and the recently established Independent Dispute Settling Panel under the Canada–U.S. Free Trade Agreement, as both of these organisms are free of politics, similar to what I envisage a constituent assembly might be.

I would like to go on to the lessons from Meech Lake and talk a little bit about the constituent assembly.

First, I believe the failure of Meech Lake was clearly a rejection by Canadians of both the process and the narrow scope of the accord. It was in no way a rejection by Canada of the people of Ouebec.

Second, Quebec Premier Bourassa built a consensus from the bottom up before presenting his five demands to his fellow premiers and the Prime Minister. The premiers, led by the Prime Minister, then took a top-down approach in trying to impose Meech on the rest of Canada. I learned this particular fact from reading your discussion paper. I was not aware that the public hearings and consensus had been built in Quebec but were not essentially followed in the rest of Canada.

#### • 2015

To achieve consensus on constitutional reform, I believe Canadians must examine the role and interests of all regions, not just Quebec. I believe this should be done through a constituent assembly, representing all Canadians. I believe the Estey–Nicholson paper, which was summarized in *The Globe and Mail* today and, I believe, presented to you this morning, sounded to me like a reasonable model for such an assembly in dealing with the issues of how to select the members, be fair and eliminate political partisanship.

The constituent assembly, in my view, in order to have credibility, should be chaired by an independent chairperson facilitator and not a political person with partisan interests. Participation in this assembly should include a subset of members from this committee, the Spicer commission, the Bélanger-Campeau commission, the Ontario select committee, as well as other provincial unity committees. I believe aboriginal people should also be well represented.

The majority of assembly members must be neither politicians nor represent special interest groups with any vested interest in maintaining the status quo. To be successful, the assembly must start with a clean slate, not a pot-pourri of demands by special interest groups.

### [Traduction]

La Cour suprême ne tranche pas les questions juridiques en se fondant sur la politique ou des engagements politiques; la Cour suprême tranche des questions juridiques en se fondant sur le droit et les dispositions de la Constitution.

Comme le faisait remarquer le regretté Hy Solomon du Financial Post dans un article qu'il a écrit l'été dernier, nous avons besoin de meilleures tribunes d'orientation publiques. A mon avis, nous sommes bien servis par la Cour suprême du Canada et le Groupe spécial de règlement des différends mis sur pied récemment aux termes de l'Accord canado-américain de libre-échange. Ce sont deux organismes indépendants de la politique, comme le serait une assemblée constituante telle que je l'envisage.

J'aimerais maintenant parler des leçons à tirer du lac Meech et de l'assemblée constituante.

Premièrement, l'échec de l'Accord du lac Meech démontre clairement que les Canadiens rejettent à la fois le processus et la portée étroite de l'accord. Il ne s'agit absolument pas du rejet des Québécois par le Canada.

Deuxièmement, le premier ministre Bourassa a réussi à obtenir un consensus à partir de la base avant de présenter ses cinq demandes à ses collègues provinciaux et au premier ministre. Les premiers ministres provinciaux, sous la direction du premier ministre Mulroney, ont ensuite essayé d'imposer l'Accord du lac Meech au reste du Canada. C'est ce que j'ai appris à la lecture de votre document de travail. Je ne savais pas que l'on n'avait pas essentiellement suivi le même processus qu'au Québec dans le reste du Canada, pour en arriver à un consensus à la suite d'audiences publiques.

Pour dégager un consensus sur la réforme constitutionnelle, les Canadiens devront examiner le rôle et les intérêts de toutes les régions, et non pas seulement du Québec. Cela pourrait se faire par l'entremise d'une assemblée constituante représentant tous les Canadiens. Le document Estey-Nicholson, dont un résumé figure dans le Globe and Mail d'aujourd'hui et qui, je crois, vous a été présenté ce matin, m'apparaît comme un modèle convenable pour une telle assemblée, particulièrement en ce qui concerne la sélection des membres, l'équité et l'élimination du sectarisme politique.

Pour être crédible, l'assemblée constituante devrait être présidée par un modérateur indépendant, et non par une personne détenant des intérêts dans un parti politique. Ses membres devraient provenir en partie de votre Comité, de la Commission Spicer, de la Commission Bélanger-Campeau, du Comité spécial de l'Ontario ainsi que des autres comités provinciaux sur l'unité nationale. Les peuples aborigènes devraient aussi être bien représentés.

La majorité des membres de l'assemblée ne devraient être ni des gens politiques, ni des représentants de groupes spéciaux ayant intérêt à maintenir le statu quo. Pour réussir, l'assemblée devra repartir à neuf, sans s'encombrer de toute la gamme des demandes des groupes d'intérêts spéciaux.

Assembly members should include direct representation from the media. I have given you a list of names of people from both the English and French media. I believe the media should cover the activities of the assembly. It would be interesting to have them actually involved as participants in it to have a greater commitment from them in unifying Canada.

Nominations to the assembly should not only come through elected politicians, which was, I believe, the proposal in the Estey-Nicholson model, but perhaps through other arm's length organizations, such as the Conference Board of Canada. Following the constituent assembly, draft constitutional changes should be submitted to a national referendum for a yes or no vote by all Canadians, again, as outlined in the Estey-Nicholson model.

I would like to touch briefly on the issue of centralization versus decentralization. I have heard a number of people this evening talk about the need for a strong central government. As a Canadian, I also feel the need for a strong central government. I will give you two quotes, the first, again, from William Gairdner, author of *The Trouble With Canada*, who says:

During the 1970s, Prime Minister Trudeau and his Liberal Party embarked on the most top-down, centralized social welfare experiment ever seen in our history.

The second quote is from Richard Gwyn, author of *The Northern Magus*, who says:

By the end of the 1970s, Canada had in fact become the world's most decentralized country. Ottawa controlled no more than 40% of total public spending. No other central government controlled less than 50%.

Who is right? Is Mr. Gairdner right that we have a heavily centralized government, or is Mr. Gwyn right that, indeed, we have a very decentralized government?

I believe one of the challenges to us as Canadians is to look at these issues and examine what the provinces did with the power that was decentralized to them and how it benefited or hindered Canada's economic, social and political development. I believe one of the key questions facing Canadians is, how much further can we decentralize and still call ourselves a country? I think that is the political balancing act that all of you around the table are engaged in at this moment.

Interprovincial trade barriers. Again, I quote from Richard Gwyn and *The Northern Magus*:

The less Ottawa controlled, the more provincial power grew. Provinces applied their expanded power exclusively for their own sakes to the detriment of all Canadians. By 1980 a good case could be made that more barriers to the free movement of goods, services and labour existed between the provinces than between the sovereign member states of the European Economic Community.

## [Translation]

L'assemblée devrait aussi comprendre des représentants des médias. Je vous ai fourni une liste de noms tirés des médias anglais et français. Je crois que la presse devrait couvrir les travaux de l'assemblée, mais il serait aussi intéressant d'y faire participer des représentants des médias et de leur demander de s'engager dans nos efforts d'unification du Canada.

Les membres de l'assemblée devraient être nommés non pas par les élus, comme le propose, je crois, le modèle Estey-Nicholson, mais plutôt par diverses organisations indépendantes telles que le *Conference board du Canada*. Par la suite, les propositions de modifications constitutionnelles seraient soumises à la population canadienne dans un référendum national, ainsi que le veut le modèle Estey-Nicholson.

J'aimerais maintenant vous toucher quelques mots de la centralisation par rapport à la décentralisation. Bon nombre de personnes, ce soir, ont mentionné l'importance d'un gouvernement central fort. En tant que Canadien, je crois aussi fermement qu'un gouvernement central fort est nécessaire. Mais laissez-moi vous citer deux auteurs. D'abord, William Gairdner, auteur du livre «The Trouble With Canada», où il déclare que,

Pendant les années '70, le premier ministre Trudeau et le Parti libéral ont voulu instaurer le régime social le plus autoritaire et le plus centralisé de notre histoire.

Je vous citerai maintenant Richard Gwyn, auteur de l'ouvrage *The Northern Magus*, où il affirme que,

À la fin des années '70, le Canada était devenu le pays le plus décentralisé au monde. Ottawa contrôlait à peine 40 p. 100 des dépenses publiques, alors que tous les autres gouvernements centraux en contrôlaient au moins la moitié.

Qui croire? Est-ce M. Gairdner qui a raison, lorsqu'il prétend que notre gouvernement est fortement centralisé, ou M. Gwyn, qui déclare que notre gouvernement est très décentralisé?

Voilà un des défis que les Canadiens doivent relever: il leur faut étudier ces questions et déterminer ce que les provinces ont obtenu pendant la décentralisation et comment cela a été bénéfique ou nuisible au développement politique, social et économique du pays. Jusqu'à quel point pouvons-nous poursuivre la décentralisation et prétendre avoir encore un pays? C'est une question clé et nous devons nous la poser. Vous-mêmes êtes engagés dans ce processus de réflexion.

En ce qui concerne les obstacles au commerce interprovincial, j'aimerais encore reprendre les propos de Richard Gwyn qui, dans «The Northern Magus»,

relate que les pouvoirs provinciaux ont augmenté à mesure que le contrôle d'Ottawa s'est amoindri. Les provinces ont exercé leurs pouvoirs accrus exclusivement dans leurs propres intérêts, au détriment de tous les Canadiens. Il ajoute même que, en 1980, il existait vraisemblablement plus d'obstacles à la libre circulation des biens, des services et de la maind'oeuvre entre les provinces qu'entre les États souverains membres de la Communauté économique européenne.

The second quote is from Kevin Doherty, Montreal bureau chief of *The Financial Post*, concerning a study released last week by the Canadian Manufacturers' Association, where it is said we could save a minimum of \$6.5 billion annually if we ended provincial protectionism alone, which now penalizes out-of-province suppliers. We could trim \$5 billion from provincial spending.

A key result of decentralization was the erection of provincial barriers to trade. Yet in order to allow Canadian businesses to meet the competitive challenge of global competition, government bureaucracy at all levels must be substantially cut back. According to a recent study by the Fraser Institute in Vancouver, governments spent 45.1% of the total income produced in the country in 1988, up from 34.7% in 1970. I do not believe Canadian businesses can afford such an albatross around their necks and still be able to compete in the global marketplace. I think the key to successful decentralization will be a simultaneous redefinition of the role of government in the 1990s.

#### • 2020

Bilingualism. I believe we are going to need distinctively Canadian characteristics to protect us against cultural assimilation by the United States. As one of the participants said earlier, the lady, I do believe we need things that are distinctively Canadian.

I guess one of the things I am proud of in terms of our Canadian distinctiveness is the ability of some and myself, to a limited degree, to function in both official languages.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Since we allow ten minutes to each party, is it possible to sum up in three minutes?

Mr. MacMillan: Yes, I shall do that. In terms of bilingualism, I do think it is an asset to us rather than a liability and I do think it will help us to cause ourselves to be seen as distinct from our American neighbours.

There are two examples I have given you in there. One is from Derek Burney, our ambassador to the U.S.A., who reports that bilingual labels which are required under Canadian law add some extra flavour and attractiveness to our products in the U.S.A.

Second, a recent article from *The Wall Street Journal* where the ability of Canadians in Montreal to act in *Les misérables* both in French and English is perceived as quite an accomplishment.

I would like to touch on education briefly. There is an article in there detailing the fact that in the United States, our neighbours to the south, they are going toward national educational standards and I believe that is something we should also attempt to do.

Canadian heroes: I believe we should try to popularize and make known our Canadian heroes, in sports and in other fields, as a unifier for Canadian unity.

## [Traduction]

Je vous citerai maintenant Kevin Doherty, correspondant en chef du *The Financial Post* à Montréal, relativement à une étude de l'Association des manufacturiers canadiens qui a été rendue publique la semaine dernière et où l'on déclare qu'on pourrait épargner au minimum 6,5 milliards de dollars chaque année si l'on mettait seulement fin au protectionnisme provincial, lequel pénalise les fournisseurs de l'extérieur de chaque province. On pourrait alors réduire les dépenses provinciales de cinq milliards de dollars.

L'une des plus importantes conséquences de la décentralisation a été l'érection d'obstacles au commerce interprovincial. Pourtant, si l'on veut permettre aux entreprises canadiennes de relever les défis de la concurrence internationale, la bureaucratie à tous les niveaux doit être réduite substantiellement. Selon une étude récente du Fraser Institute de Vancouver, les gouvernements ont dépensé 45,1 p. 100 du total des revenus du pays en 1988, alors que ce chiffre était de 34,7 p. 100 en 1970. Je ne crois pas que les entreprises canadiennes puissent porter un tel fardeau et rester concurrentielles sur le marché mondial. Pour bien réussir la décentralisation, il faudra par la même occasion redéfinir le rôle du gouvernement dans les années 1990.

Le bilinguisme. Je crois qu'il nous faudra protéger nos caractéristiques canadiennes si nous voulons éviter l'assimilation culturelle par les Etats-Unis. Comme le disait plus tôt une des participantes, nous avons besoin de ce qui nous distingue comme Canadiens.

Ainsi, l'une de ces caractéristiques canadiennes dont je suis fière est la capacité de certains, comme moi, de s'exprimer dans les deux langues officielles, même de façon limitée.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Puisque nous accordons 10 minutes à chaque parti, pourriez-vous terminer votre exposé en trois minutes?

M. MacMillan: Oui. Donc, le bilinguisme n'est pas un handicap mais un atout qui nous permettra de nous distinguer de nos voisins américains.

Je vous donne deux exemples. L'ambassadeur du Canada aux Etats-Unis, Derek Burney, signale que les étiquettes bilingues exigées par la loi canadienne ajoutent un petit quelque chose d'exotique et d'attirant à nos produits qui sont vendus aux Etats-Unis.

En outre, dans un récent article du *Wall Street Journal*, on s'extasie devant le fait que, à Montréal, des Canadiens puissent se produire dans *Les Misérables* en français et en anglais.

J'aimerais maintenant parler brièvement de l'éducation. J'ai lu un article où l'on décrit comment les Etats-Unis, nos voisins au sud, se dirigent vers l'adoption de normes nationales en matière d'éducation; je crois que nous devrions suivre cet exemple.

Par ailleurs, je crois que nous devrions faire connaître et populariser nos héros canadiens, que ce soit dans le sport ou dans d'autres domaines, qui représentent un élément d'unité pour le pays.

I will go to my very last point, which is a recipe for building a new Canada. It is a 10-point suggestion program.

First, to find a way to explain Meech Lake to Canadians in Quebec so they will understand the real reasons why it failed. I have given you a "Meech Lake Explained" appendix to the brief.

Second, ask Canadians who belong to national organizations with chapters in Quebec to twin with their Quebec counterparts to communicate one on one and break down the communication barriers between English and French.

Third, I believe we should set up a constituent assembly to effect constitutional reform and invite the people of Quebec to take part.

Fourth, to present constitutional options to Canadians in a referendum.

Fifth, to reorganize and rationalize competing levels of government.

Sixth, to adopt a national education strategy similar to the United States.

Seventh, to embrace bilingualism as an asset to Canada in the global marketplace, not a liability.

Eighth, to promote bilingualism through our educational system.

Ninth, to identify Canadian heroes like Wayne Gretzky, Felix Leclerc, Kirk Browning, Gaétan Boucher, Victor Davis, Lloyd Eisler, Isabelle Brasseur and Marie-Josée Chouinard and teach Canadians, both young and old, about our successes.

Last, a little bit of a fun element—to organize an annual celebration running from St-Jean Baptiste Day on June 24 to Canada Day on July 1 to celebrate our strengths as a nation and give us an excuse as Canadians to talk and have fun.

That summarizes my presentation this evening. Thank you very kindly.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. MacMillan. I think I will turn to the Liberals.

Mr. Duhamel: Thank you, Mr. Chairman. Thank you for your presentation. Very briefly, I note your comments, your openness to bilingualism as an asset to Canada.

Certainly, I consider the Official Languages Act, a protection of minority languages in Canada, as very important. I think it permits us to extend to other languages and cultures and I see this as a great strength of our nation. It is certainly something that needs to be preserved for the future because we are becoming increasingly multicultural, not only in Canada but throughout the world—quite apart from pluralistic.

I have one question with respect to constituent assemblies. I have indicated that it was important for me if it were to proceed as a project that we have significant representation. The way you have identified it, I got the impression you were substituting some of that representation for some of the élites in society.

## [Translation]

Enfin, voici ma recette pour un nouveau Canada, qui comporte 10 suggestions.

Premièrement, il faut expliquer l'Accord du lac Meech aux Canadiens du Québec afin qu'ils comprennent bien pourquoi il a échoué. J'ai annexé à mon mémoire une explication de l'Accord du lac Meech.

Deuxièmement, demandons aux membres d'organisations nationales comptant des sections au Québec de se jumeler avec leurs homologues québécois afin d'améliorer la communication entre les individus et d'éliminer les barrières entre les communautés anglophones et francophones.

Troisièmement, il faut créer une assemblée constituante qui se chargera de la réforme constitutionnelle et il faut inviter les Québécois à y participer.

Quatrièmement, je suggère que les options constitutionnelles soient soumises aux Canadiens dans un référendum.

Cinquièmement, il faut réorganiser et rationaliser les niveaux de gouvernement qui sont en concurrence les uns avec les autres.

Sixièmement, adoptons une stratégie d'éducation nationale semblable à celle des Etats-Unis.

Septièmement, soutenons la cause du bilinguisme qui n'est pas un handicap, mais bien un atout pour le Canada sur le marché mondial.

Huitièmement, assurons la promotion du bilinguisme par l'entremise de notre système d'éducation.

Neuvièmement, nous devons identifier des héros canadiens tels que Wayne Gretzky, Félix Leclerc, Kirk Browning, Gaétan Boucher, Victor Davis, Lloyd Eisler, Isabelle Brasseur, Marie-Josée Chouinard et informer les Canadiens, jeunes et vieux, de leurs succès.

Enfin, il ne faut pas oublier d'avoir du plaisir et, pour ce faire, on devrait organiser une célébration annuelle à partir du 24 juin, jour de la St-Jean Baptiste, jusqu'au 1er juillet, fête du Canada, pour célébrer nos forces comme nation et donner aux Canadiens l'occasion de se parler et de s'amuser.

Voilà qui résume mon mémoire. Je vous remercie.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur MacMillan. Je passe la parole aux Libéraux.

M. Duhamel: Merci, monsieur le président. Merci, monsieur MacMillan, de votre présentation. Brièvement, je remarque dans vos commentaires votre ouverture au bilinguisme, lequel constitue un atout pour le Canada selon vous.

Il ne fait aucun doute que je considère la Loi sur les langues officielles, qui protège les langues minoritaires au Canada, comme très importante. Elle nous permet de nous ouvrir aux autres langues et cultures, ce qui, selon moi, constitue un des points forts de notre pays. Nous devons certainement préserver cet héritage pour les générations futures, car le Canada et le monde deviennent sinon pluralistes, du moins de plus en plus multiculturels.

J'ai une question au sujet de l'assemblée constituante. Je le répète, il importe pour moi que cette assemblée constituante, si elle était créée, soit représentative. J'ai eu l'impression que vous proposez de remplacer certains des représentants de la population par des représentants des élites de la société.

That is one point. Perhaps you would comment on it because I see people who are the working poor. I see people from labour, organized and non-organized labour, as opposed to disorganized labour, also wanting in. I see seniors being really, really quite concerned and wanting to make awfully sure their concerns are well represented, because there are views out there that are not always very supportive. I see youth also having a real concern.

• 2025

I had a little conference in my constituency recently, and the youth were reminding me: do not forget, it is your Constitution but it is also ours. This is the young people of today and tomorrow. So how would you deal with those particular groups?

**Mr. MacMillan:** I did not wish to imply by merely listing some people that I had mentioned in the brief that this was to be at the exclusion of all else.

I guess the difficulty I have with the constituent assembly is twofold: one is how do you keep it small enough to be able to get done something? On the other hand, how do you make it large enough to have all segments of society represented? I believe that in the Estey proposal they were calling for something like three names per elected politician, some kind of a group with 3,600 names from which you would almost pull a lottery type thing to see who got to participate in the assembly.

I guess what I was looking for, whether it comes through the membership in the assembly or through the advisers to the assembly, is some degree of expertise, some familiarity with constitutional issues and what is possible and what is not. I guess the weakness of an assembly is that I do not see great merit in having one, whatever the size of the group, if indeed they either do not have access to the wherewithal to make it work or the knowledge within the groups to come up with concrete proposals. Otherwise, we could be another 10 to 20 years trying to come up with constitutional reform.

In answer to your question, I certainly believe that seniors, labour, and youth should all be represented in such an assembly. I made a presentation to the Ontario Select Committee on the Constitution, and I was impressed with the number of seniors. I was impressed with some youthful presentations. I really think it is important that we have a true cross-section of society represented there.

Mr. Duhamel: Thank you.

**Mr. Nystrom:** I want to welcome you to the committee this evening as well.

I want to ask you what your comments were on the wisdom of a national referendum. Would it be a wise way to go in terms of having final approval from the people in terms of the constitutional package, or would this be unwise in terms of the possible divisiveness of such a referendum?

[Traduction]

J'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet. Moi-même, je sais qu'il existe des Canadiens à faible revenu, des travailleurs, syndiqués ou non, des personnes âgées qui sont très préoccupés par la situation actuelle et qui veulent faire connaître leur point de vue. C'est important, car il y a des citoyens qui ne partagent pas notre point de vue. D'après moi, les jeunes aussi s'y intéressent beaucoup.

J'ai assisté à une petite conférence récemment dans ma circonscription, et les jeunes disaient: n'oubliez pas, c'est votre Constitution, mais elle nous appartient aussi. Il s'agit de la jeunesse d'aujourd'hui et de demain. Donc, que proposez-vous pour répondre aux besoins de ces groupes?

M. MacMillan: Lorsque j'ai énuméré certaines personnes dans le mémoire, je n'ai pas voulu suggérer que cette liste était exhaustive.

L'idée d'une assemblée constituante présente deux difficultés: d'abord, comment en limiter la taille pour qu'elle soit efficace? Ensuite, comment l'élargir suffisamment pour quelle représente tous les secteurs de la société? Je crois que la proposition Estey envisageait quelque chose comme trois candidats par élu, ce qui donnerait un groupe de 3,600 personnes parmi lesquelles on tirerait les participants de l'assemblée au sort, presque comme un loto.

Moi je songe plutôt à des gens qui seraient membres ou conseillers de l'assemblée et qui auraient certaines connaissances spéciales, qui seraient au fait de la question constitutionnelle et de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas. Le défaut d'une assemblée, à mon avis, est que je ne vois pas qu'il serait bien opportun d'en avoir une, de quelque taille que ce soit, si les membres n'ont pas les renseignements nécessaires ou la capacité d'aboutir à des propositions concrètes. Autrement, nous pourrions passer encore 10 à 20 ans à essayer de réformer la Constitution.

Pour répondre à votre question, je suis certainement d'avis que les personnes âgées, les travailleurs et les jeunes devraient tous être représentés dans une telle assemblée. J'ai présenté un exposé devant le Comité spécial de l'Ontario sur la Constitution, et j'ai été impressionné par le nombre de personnes âgées qui ont participé de même que par certains exposés présentés par des jeunes. J'estime qu'il est très important d'avoir une large représentation de la société dans une telle assemblée.

M. Duhamel: Merci.

M. Nystrom: Moi aussi je vous souhaite la bienvenue ce soir.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de l'idée de tenir un référendum national. Est-ce qu'il serait sage de demander à la population de donner un dernier aval à un ensemble de propositions constitutionnelles, ou est-ce que ce serait mal avisé, étant donné la possibilité qu'un référendum puisse semer la discorde?

Mr. MacMillan: I think if the assembly is constituted in the proper manner and there is representation from the various constituent groups, both provincially and across the various groups, seniors, labour, youth, etc., that what in essence you are doing is building a consensus. I guess what I see coming out of a national referendum is merely a ratification of the consensus.

I do not see Canadians turning around and quite frankly rejecting the question within a referendum, because I think if they have been involved in the process, if they cannot argue that they have been left out, as they have argued in terms of Meech Lake and other things, that indeed the referendum becomes a buy-in or a commitment to constitutional reform. It does not become a liability to asking a tough or a difficult or whatever type question. I still feel that a referendum involving the people so that they indeed can affirm their approval of constitutional reform is a good idea and is not perhaps as high a risk as some people might feel it would be.

Mme Bertrand: Monsieur MacMillan, vous vous interrogez, à un moment donné, sur le sujet de la centralisation et de la décentralisation. Vous vous demandes is les provinces ont trop profité de la décentralisation. Personnellement, je pense qu'au fil des ans c'est plutôt le fédéral, dans son pouvoir de dépenser, qui s'est ingéré dans beaucoup de juridictions provinciales. Regardez, par exemple, l'éducation postsecondaire, la formation professionnelle ou les affaires sociales. Si on revenait à l'esprit de la Constitution de 1867, peut-être verrait-on les provinces avec beaucoup plus de pouvoirs qu'elles en ont actuellement.

• 2030

Voici une comparaison. Ceux qui critiquent les actions de l'Église aujourd'hui, disent: Si on revenait au message initial du Christ ça se résumerait à deux choses, l'amour et la justice. Aujourd'hui, on a compliqué la religion avec un paquet d'autres choses. Peut-être que ma comparaison est boiteuse, mais si vous vous inquiétez de la décentralisation, je me demande si ce n'est pas le fédéral qui s'est par trop souvent immiscé dans les affaires des provinces, et cela à l'occasion de la dernière guerre par exemple, et peut-être de la première aussi, sous prétexte d'avoir plus d'argent.

 $\mbox{Mr. MacMillan: I}$  am not sure that I comprehend your analogy between the church and the—

Mme Bertrand: On a compliqué les juridictions depuis l'Acte de 1867. Si on revenait à 1867, à l'état initial, quand les juridictions étaient bien établies entre les provinces et le gouvernement fédéral, on verrait que ce n'est plus du tout le même schéma aujourd'hui. C'est pour ça que je faisais une comparaison entre l'Église du début, du temps du Christ, et l'Église d'aujourd'hui.

Mr. MacMillan: I do agree that the message has become more complicated. I also feel that there is a need to reconcile the different levels of government. For example, people have asked the question, why do we need a national housing minister if housing tends to be more a local affair?

[Translation]

M. MacMillan: Il me semble que si l'assemblée est créée en bonne et due forme et qu'elle représente les divers groupes tant provinciaux que particuliers tels que les personnes âgées, les syndicats et la jeunesse, etc., que cela va effectivement permettre la création d'un consensus. Selon moi, un référendum national ne ferait que ratifier ce consensus.

Je ne crois pas que les Canadiens vont changer d'avis et rejeter la question proposée dans un référendum, parce que s'ils ont participé au processus, ils ne pourront pas faire valoir qu'ils n'ont pas été impliqués, comme ils l'ont fait dans le cas du lac Meech et d'autres questions, et le référendum devient donc vraiment une façon de s'engager ou de participer formellement à l'évolution constitutionnelle. Il ne devient pas un handicap en ce qui concerne une question difficile ou quelque question que ce soit. Je crois toujours qu'il serait bon d'avoir un référendum qui permettra à la population de se prononcer sur la réforme constitutionnelle et que cette démarche ne comporterait pas autant de risques que certaines personnes semblent le croire.

Mrs. Bertrand: Mr. MacMillan, at one point you were wondering about the subject of centralization and decentralization. You wondered if the provinces did not benefit excessively from decentralization. It is my belief that, over the years, it is the federal government that has infringed upon many areas of provincial jurisdiction through its spending power. Take, for example, post-secondary education, occupational training or social programs. If we were to return to the spirit of the 1867 Constitution, we might see the provinces with far greater powers than they presently have.

Here is a comparison. Those who criticize the activities of the Church today say: If we went back to Christ's initial message, it could be resumed in two words, love and justice. Today, religion has been complicated by many other things. My comparison maybe inept, but if you are worried about decentralization, I wonder if it is not the federal government that too often meddled in provincial affairs, for example, in the last world war, and maybe in the first one too, under the pretext of having more money.

M. MacMillan: Je ne suis pas tout à fait sûr de comprendre votre comparaison entre l'Église et. . .

Mrs. Bertrand: The jurisdictions have become muddled since the Act of 1867. If we were to go back to the start in 1867, when the provincial and federal jurisdictions were clearly established, we would see that the system is quite different from what it is today. That is why I compared the Church at the time of Christ to the Church today.

M. MacMillan: Je ne suis pas d'accord que le message est devenu plus compliqué. De plus, je pense qu'il faudrait concilier les divers niveaux de gouvernement. Par exemple, les gens se demandent pourquoi nous avons besoin d'un ministre national du Logement s'il s'agit surtout d'une question locale?

With regard to environment, should we have a federal environment ministry, provincial environment ministries, and other groups that are dealing with environmental issues?

As to whether the federal government has become too involved in certain issues, I am not aware that they have increased their power tremendously over the last two decades. If anything, to my understanding, they have been delegating a certain amount of that power to the provinces, which I see as part of the decentralization. The provinces have turned around and utilized that to build walls between the provinces to protect the fiefdoms within each of the provinces.

I admit the decentralization dilemma is an extremely complex one. Perhaps I could draw an analogy with business, and I believe Quebec is more in tune with this particular analogy. Businesses over the last five years have decentralized decision-making. They have empowered their employees to take on more decisions. They have tried to leave the decision-making down at the lowest level, rather than having to go through different layers of bureaucracy to reach a decision.

I believe in the province of Quebec, as I said in a letter which is contained in the brief, there has been a better harmonization of government, unions, and business to try to meet the competitive challenge of the 1990s.

I feel that in certain respects the rest of Canada is behind the Quebec model, in terms of business and so on. I do feel that there is a need to do more decentralizing of decision—making. My dilemma is how far do you decentralize before you cease to remain a nation? I guess that is the real dilemma that I face with this whole issue.

Mme Bertrand: J'avais compris que vous étiez pour un gouvernement central fort et que vous aviez quelque peu peur d'une certaine décentralisation, car les provinces réclament plus de pouvoirs.

Mr. MacMillan: Personally I feel comfortable with greater decentralization of decision—making, provided that there can be some elimination of layers of government; that you do not have to go through so many layers of bureaucracy in order to make decisions

I did not mean to give you the wrong impression. I do feel that there is a degree of centralism needed. I have not perhaps defined exactly what that degree is. I do feel that in areas such as education, which is a provincial responsibility—although federal funding flows to the provinces for education, by and large it is an area of provincial jurisdiction—there would be some merit in having national standards of education and some kind of national program so we are competitive in our educational institutions nationally.

• 2035

I do believe there has to be a greater decentralization of authority within governments to enable us to function as a society. Perhaps I am giving you a bit of a muddled answer in this respect, but I do feel we need to decentralize to a degree [Traduction]

Pour ce qui est de l'environnement, devrait-il y avoir un ministère fédéral de l'environnement, des ministères provinciaux de l'environnement et d'autres groupes qui s'occupent des questions environnementales?

Quant à savoir si le gouvernement fédéral s'est trop immiscé dans certaines questions, je ne suis pas sûr qu'il ait radicalement augmenté son pouvoir depuis les deux dernières décennies. Au contraire, si je ne m'abuse, le fédéral a délégué certains de ses pouvoirs aux provinces, ce qui à mon avis fait partie de la décentralisation. Les provinces par la suite ont utilisé ces pouvoirs pour ériger des murs entre elles afin de protéger les fiefs à l'intérieur de chacune.

J'avoue que la décentralisation constitue un dilemme extrêmement complexe. Permettez-moi d'établir une comparaison avec le secteur des affaires, et je crois que la situation au Québec se prête davantage à cette comparaison. Depuis cinq ans, les entreprises ont décentralisé le pouvoir de décision. Elles ont autorisé leurs employés à prendre davantage de décisions. Elles ont essayé de ramener le pouvoir décisionnel au plus bas niveau, au lieu de devoir passer par les différentes couches de la bureaucracie pour arriver à une décision.

Comme je l'ai dit dans une lettre qui fait partie du mémoire, je crois qu'il y a eu au Québec une meilleure concertation du gouvernement, des syndicats et des entreprises en vue de répondre aux défis de la compétitivité dans les années 1990.

Je crois que le reste du Canada accuse un certain retard par rapport au modèle québécois, du point de vue des affaires et ainsi de suite. Il y aurait lieu de décentraliser davantage le pouvoir décisionnel. Le dilemme est de savoir jusqu'à quel point on peut décentraliser sans que la nation cesse d'exister? Pour moi, c'est le dilemme essentiel de toute cette question.

Mrs. Bertrand: I understood that you favoured a strong central government and that you were somewhat worried about decentralization, because the provinces are asking for more powers.

M. MacMillan: Je suis à l'aise avec l'idée d'une plus grande décentralisation du pouvoir de décision, pourvu que des niveaux de gouvernement puissent être éliminés et que les décisions puissent être prises sans passer par autant de couches bureaucratiques.

Je n'ai pas voulu vous donner la mauvaise impression. Une certaine centralisation est nécessaire. Je ne l'ai sans doute pas définie assez clairement. Dans un domaine comme l'éducation qui est de compétence provinciale, même si l'éducation est financée par le gouvernement fédéral, il serait certainement souhaitable d'instaurer des normes nationales d'enseignement ainsi qu'un programme national de façon à ce que nos établissements scolaires deviennent compétitifs.

Par ailleurs, pour que la société puisse mieux fonctionner, le pouvoir devrait être davantage décentralisé de façon à ce que les décisions puissent être prises au niveau local. Cependant, si cette décentralisation était poussée trop

to allow authority and decisions to be made at a local level. My fear, however, is that if we decentralize too far and if there is not some other kind of mechanism to pull us together, we cease to exist as a federal state; we become just a bunch of independent fieldoms right across the country, be it 10 or be it 12.

Senator Di Nino: Mr. MacMillan, your presentation has certainly been well thought out and well researched. I would like to ask a couple of questions, but before I do that I want to agree with you that maybe we should be idolizing our heroes, our historical figures, a lot more than we are. I think it is through that role model, through that pride of accomplishment by others, that we continue to build on our culture.

As an example, you talk about a number of names, and a name that is very seldom used when we talk about the heroes of our country is the person who landed on the shores of Newfoundland or Cape Breton, depending on which one you believe—my colleague says Newfoundland—and planted the flag of King Henry VII, that fellow by the name of John Cabot, who of course was truly a fellow by the name of Giovanni Caboto, which show how far multicultural heritage goes back in this country. So I would agree with you there, and I think we should push that a little more.

Because of your approach to the presentation, I want to ask you a question on the two issues of the constituent assembly and the referendum. Justice Estey this morning talked about the constituent assembly being an advisory group, in effect, as opposed to a body that would make binding recommendations. I would like your comments on that.

As for the other comment I would like you to address for me, truly I am having a great deal of difficulty seeing how a referendum could actually work. I think someone today suggested that a referendum could be a divisive act as opposed to one that could bring us together, and I can understand why that would be so interpreted, particularly if we talk about a region not being in agreement, or whether it is 51% or 50.1%, things of that nature.

Maybe you could address those two issues for me, please.

Mr. MacMillan: First of all with respect to the constituent assembly, I too would see it as more of an advisory group coming with recommendations that would essentially be taken back to provincial or federal legislatures and dealt with. I can certainly see where some people would feel a referendum could be a divisive tool. Again I harken back to my comments earlier where I feel that the problem in Canada, particularly with Meech Lake, has been what has been loosely called a top-down approach, where the legislators are telling the public, this is the way it is going to be.

I feel that either through the mechanism of a constituent assembly, which I see as being essentially an apolitical body—an advisory body, yes, but relatively apolitical—that hopefully is not going to get enmeshed in a lot of internal difficulty.

• 2040

I see this advisory group coming up with some fresh approaches legislatively that, hopefully, we can all embrace. I really believe that it depends on the make-up of that constituent assembly as to how representative it is perceived

[Translation]

loin sans être compensée par des mécanismes unificateurs, l'État fédéral risque d'être remplacé par 10 ou 12 fiefs indépendants.

Le sénateur Di Nino: Monsieur MacMillan, vous avez fait un exposé très intéressant. J'ai deux questions à vous poser, mais je tiens tout d'abord à dire comme vous que nous devrions faire davantage de cas de nos personnages historiques car pour survivre une culture a besoin de héros.

Vous avez cité plusieurs noms, mais lorsqu'il est question de héros on parle très rarement de John Cabot qui est arrivé à Terre-Neuve—d'autres vous diront au Cape Breton—et a revendiqué la région au nom du roi Henri VII. D'ailleurs John Cabot s'appelait en réalité Giovanni Caboto, ce qui prouve bien que notre héritage multiculturel remonte loin dans l'histoire. Donc, je suis tout à fait d'accord pour dire que nous devrions parler davantage de nos héros.

Je voudrais maintenant vous poser quelques questions au sujet de l'assemblée constituante et du référendum. Le juge Estey a dit ce matin qu'une assemblée constituante aurait un rôle purement consultatif et que ses recommandations ne seraient pas obligatoires. J'aimerais savoir ce que vous en pensez?

Par ailleurs, je n'arrive pas à comprendre comment un référendum marcherait dans la pratique. Ainsi quelqu'un a fait remarquer aujourd'hui que loin de nous unir, un référendum risquerait au contraire de nous diviser, ce qui serait certainement le cas si une région n'était pas d'accord avec le reste du pays, que ce soit par un vote de 51 p. 100 ou 50,1 p. 100.

Pourriez-vous répondre à mes deux questions?

M. MacMillan: Je pense moi aussi que l'assemblée constituante aurait un rôle consultatif, ses recommandations étant soumises à l'attention des autorités fédérales et provinciales. Je comprends fort bien par ailleurs que certaines personnes puissent craindre qu'un référendum risque de diviser le pays encore davantage. Mais je tiens à répéter que jusqu'à présent et plus particulièrement dans le cas du lac Meech, ce sont les législateurs qui ont essayé d'imposer leurs solutions au public.

Je pense qu'une assemblée constituante—qui serait un organe consultatif et essentiellement apolitique, ne devrait pas se heurter à d'insurmontables difficultés internes.

Il faut espérer que cette assemblée constituante trouverait des solutions législatives susceptibles de faire l'unanimité. Il faudrait bien entendu que toute la population du Canada soit convenablement représentée au sein de cette

to be of the population of Canada at large. I believe, again, that if it is representative then a referendum would really serve as kind of a buying-in by the people of Canada to the changes that are being suggested through this vehicle back through the legislatures of the land.

I guess if there are three bodies here, we tend to look at a constituent assembly over here and the referendum over there, and we have forgotten about the legislative process in between. Again from reading very briefly the synopsis of former Justice Estey's proposal, I thought that indeed he was suggesting that it flow back through the legislative process because there was the accountability. If anywhere, there was accountability, it was with the elected officials.

I still feel that a constituent assembly can work if it is properly constituted. I recognize there are likely to be problems in terms of agreement on how it should be constituted and who should be involved, but I really do believe that we have to do more consensus-building in this country, and if we do that consensus-building then I see the referendum as a buy-in or a ratification of that consensus building.

**Senator Di Nino:** Notwithstanding the risks that one would take in the eventuality that regions or certain areas would, in effect, vote against the majority or most of the other areas.

Mr. MacMillan: If my memory serves me correctly, in the discussion paper that accompanied the committee's activities and terms of reference and so on, there were references to a couple of federal referendums that have been held in Canada's history. One was on the issue of conscription, which tended to be a somewhat divisive one—

Senator Di Nino: Very much so.

Mr. MacMillan: —because Quebec went one way and the rest of Canada went another way. I am trying to recall what the second one was. I remember that there were two listed in the discussion paper.

Mr. Reid: Was the second one not liquor?

Mr. MacMillan: Was it liquor?

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): The referendum?

Mr. MacMillan: Yes.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Under Laurier, 1898, it was under

boissons enivrantes,

liquors.

Mr. Duhamel: Alcohol.

Senator Di Nino: We would not have any problems with that one today.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): No.

Senator Di Nino: I am sure we would not.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): In most places anyway. Thank you very kindly. I appreciate your answers.

Mr. MacMillan: No problem.

# [Traduction]

assemblée. À condition donc que cette assemblée soit représentative, l'organisation d'un référendum permettrait à la population de se prononcer sur des décisions qui seraient ensuite entérinées par les différentes assemblées législatives.

Il y a donc d'une part l'assemblée constituante et d'autre part le référendum, mais il ne faut pas pour autant oublier les parlements fédéral et provinciaux. D'ailleurs, si j'ai bien compris ce que le juge Estey avait proposé, il s'agissait justement d'avoir recours en dernière analyse aux différents parlements car ce sont les élus du peuple qui sont mandatés pour agir au nom du peuple auquel ils répondent de leurs actions.

Donc, une assemblée constituante pourrait fort bien marcher à condition d'être convenablement organisée. Sa constitution n'irait peut-être pas de soi et pourrait même être controversée. Mais il faut absolument essayer de dégager un consensus et c'est dans cette optique qu'un référendum me paraît utile.

Le sénateur Di Nino: Même si certaines régions se prononcent contre la majorité du pays?

M. MacMillan: Je crois me souvenir que le document de travail remis au comité fait état de deux référendums fédéraux organisés au Canada, dont l'un portait sur la conscription, question qui à l'époque suscitait pas mal de discorde...

Le sénateur Di Nino: Certainement.

M. MacMillan: . . . car le Québec s'est prononcé dans un sens et le reste du Canada dans l'autre. Je ne me souviens plus de l'objet du deuxième référendum.

M. Reid: Peut-être l'alcool?

M. MacMillan: Était-ce bien l'alcool?

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Vous parlez du référendum?

M. MacMillan: Oui.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Ce référendum remonte à 1898 à l'époque de Laurier et concernait les

boissons enivrantes,

liqueurs.

M. Duhamel: L'alcool.

Le sénateur Di Nino: Cela ne poserait aucun problème de nos jours.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): En effet.

Le sénateur Di Nino: C'est certain.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Du moins dans la plupart des endroits. Je vous remercie de vos réponses.

M. MacMillan: Je vous en prie.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): If I remember correctly, in that referendum Quebec voted one way and the rest of Canada the other way.

Mr. MacMillan: The rest of Canada voted another way.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): In 1942 it was again the same thing.

Mr. MacMillan: Yes.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Laurier did not go farther than that because he considered that the referendum of 1898 was not very conclusive. The majority was very thin, I think, and very few persons voted.

Mr. MacMillan: I just wish to emphasize, in terms of the referendum I do not believe that because we have had two failures in the past, if you want to call them failures, we should therefore dismiss the referendum as a document or as a mode of dealing with the public. I strongly feel that the referendum would be a buy-in for the people of Canada, and surely through our sophisticated polling procedures and everything we have now, we should know in advance roughly what the likely answer on the referendum would be. So I do not see it as perhaps as negative a tool as—

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I think that we cannot conclude from only two referenda—

Mr. MacMillan: No. Exactly.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): —in a century, and even on the second one the jurists still discuss whether it was a plebiscite and not a referendum, but of course that is another danger.

Mr. MacMillan: Right.

M. Blackburn: Monsieur MacMillan, je veux simplement revenir au point 7 de votre mémoire. À ce que je sache, vous êtes le premier témoin qui nous dit qu'il devrait y avoir des représentants des médias au sein de cette assemblée constituante.

• 2045

Je trouve ça intéressant. Et d'ailleurs, je pense qu'il y a d'excellentes compétences dans la liste que vous nous présentez: il y a des éditorialistes, des commentaristes, des analystes et des journalistes. C'est bien. Voilà un ensemble de représentants qui pourraient faire partie de notre assemblée.

Pour votre information, lorsque les gens nous parlent de l'assemblée constituante, j'ai commencé à noter ceux qui devraient en faire partie. Regardez bien cette liste pour le fun, ça commence à être intéressant. On parle des représentants des minorités culturelles, des néo-Canadiens, des Francophones hors Québec, des syndicats, des entreprises, des autochtones, des femmes; on parle, en raison de la société distincte du Québec, d'une plus grande représentatitivé francophone; on parle de la minorité anglophone du Québec qui devrait aussi être représentée au sein de cette assemblée constituante; on a parlé des Acadiens, en raison du caractère bilingue qui est enchâssé dans la

[Translation]

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Sauf erreur, lors de ce référendum le Québec a voté dans un sens et le reste du Canada dans l'autre.

M. MacMillan: C'est exact.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Et la même chose s'est répétée en 1942.

M. MacMillan: Oui.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): D'ailleurs, Laurier n'y a pas donné suite estimant que le référendum de 1898 n'était pas concluant à cause d'une très faible participation.

M. MacMillan: Ce n'est pas parce que ces deux référendums ont échoué que nous devons nécessairement rejeter cette hypothèse. Je suis convaincu pour ma part qu'un référendum permettrait à la population de s'exprimer. D'ailleurs, les sondages devraient nous permettre de connaître à l'avance le résultat probable d'un référendum, minimisant ainsi les dangers potentiels.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Deux référendums seulement ne sont pas concluants,...

M. MacMillan: C'est exact.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): . . . en ce qui concerne le deuxième référendum, les spécialistes discutent encore de la question de savoir s'il s'agissait bien d'un référendum et non pas plutôt d'un plébiscite, ce qui est un tout autre problème.

M. MacMillan: En effet.

Mr. Blackburn: I would like to come back to point 7 of your presentation. You are, I think, the first witness to suggest that the media should be represented in this constituent assembly.

That is interesting. Furthermore, I think that there are excellent skills in the list that you have presented to us: It included editorial writers, commentators, analysts and journalists. That is good. They are a group of representatives that might participate in our assembly.

For your information, when people talk to us about the constituent assembly, I have started to note who should participate. Look at this list, for fun, it is getting interesting. We have heard about representatives from cultural minorities, new Canadians, francophones outside Quebec, unions, business, native peoples and women; we have heard, because of the distinctive nature of Quebec society, of greater francophone representation; we have heard about the anglophone minority in Quebec, which should also be represented in this constituent assembly; we have heard about the Acadians, because of the bilingual element enshrined in the Constitution; you mentioned the media; Mr. Duhamel

Constitution; vous avez mentionné les médias; M. Duhamel a parlé des jeunes. Cela commence à devenir fort compliqué pour avoir une juste représentativité. Si en plus de ça on ajoute les sénateurs, les représentants de la Chambre des communes, les représentants des Assemblées législatives, vous voyez un peu la difficulté dans laquelle on se trouve.

Plus j'avance et plus je me dis: Est-ce qu'au fond il ne faudrait pas mieux y aller uniquement avec des représentants de la Chambre des communes, du Sénat, des Assemblées législatives et des autochtones, parce que dans mon esprit, si on parle de la question autochtone, nécessairement il devra y avoir des représentants de ces gens-là autour de la table?

Je voudrais avoir votre commentaire là-dessus. Quand on regarde cette imposante liste, est-ce que c'est possible de mettre tout ça? Ou ne doit-on pas y aller de façon plus restrictive avec les représentants élus du Sénat, de la Chambre des communes, des Assemblées législatives et des autochtones?

Mr. MacMillan: I still feel that despite your long list of potential attendees, and, yes, I have added one more potential group to the list, there is merit in a constituent assembly. The difficulty I have with only parliamentarians being involved is that over the course of the last 20 to 30 years, that has been the process, and I do not feel it has worked as effectively as it might have. I feel there are either partisan or constituent interests involved. I would like to try to see if we can somehow depoliticize these issues so that we can come up with something that is good for Canada, and it is what I tried to deal with in my brief. I do not mean good for specific groups within Canada but good for Canada as a whole. That is where I see the benefit of this independent panel under the Free Trade Agreement.

I am not all that happy with the Free Trade Agreement. One of the good things that has come out of it is an independent panel to settle disputes that does not carry any political baggage. My fear is that if it is strictly left up to the politicans, we will be in this similar impasse 10 or 20 years from now, and we will definitely lose Quebec. I think in terms of where it stands in today's competitive society, Quebec is ahead of the rest of Canada. I think Quebec and Alberta are the two provinces that are aggressively working toward the global marketplace and Europe 1992 and an entirely different playing field. I am just afraid that if it is left strictly up to our current legislative process, we will still wind up with a stalemate. I would like to try something new, and that is why I support the constituent assembly.

### M. Blackburn: Merci.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I wish to thank you very much, Mr. MacMillan, for your presentation and your answers.

Mr. MacMillan: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Just out of curiosity, Mr. MacMillan, if you do not mind, what is your occupation? I am curious to ask witnesses this question when they bring us such useful presentations. Obviously, you are a constitutional hobbyist, but what do you do for a living?

# [Traduction]

mentioned youth. It is becoming very difficult to have fair representation. Add to that the Senators, representatives of the House of Commons and the representatives of the Legislative Assemblies, and you can see how difficult the thing is becoming.

The more we hear the more I think: Would it not basically be better to have only representatives from the House of Commons, the Senate, the Legislative Assemblies and the native peoples, because, I think, that if we are going to discuss native affairs, these people will have to be represented at the table?

I would like to have your comment on this. When we look at this impressive list, is it possible to include all of these? Would it not be better to restrict it to the elected representatives of the Senate, the House of Commons, the Legislative Assemblies and the native peoples?

M. MacMillan: Je persiste à croire que malgré votre longue liste de participants éventuels, auxquels j'ai bien ajouté un autre groupe possible, l'idée d'une assemblée constituante est valable. Ce qui me gêne dans un processus qui impliquerait seulement des représentants des assemblées est le fait que c'est cela que nous faisons depuis les 20 à 30 dernières années, et ce processus n'a pas été aussi efficace qu'il aurait pu l'être. Je crois que le sectarisme et les intérêts locaux influencent les choses. Je voudrais essayer de dépolitiser ces questions pour qu'on puisse arriver à un résultat dans le meilleur intérêt du Canada, et c'est cela que mon mémoire essaie d'exprimer. Je ne parle pas de ce qui est bien pour les groupes particuliers à l'intérieur du Canada, je parle de ce qui est bien pour l'ensemble du pays. C'est dans ce sens que je vois l'utilité du groupe spécial constitué en vertu de l'Accord de libre-échange.

L'Accord de libre-échange ne me plaît pas entièrement. Un de ses bons éléments est la constitution d'un groupe spécial pour régler les différends, groupe qui n'a pas de parti pris politique. Je crains que si nous nous fions seulement aux politiciens, l'impasse durera encore dans 10 ou 20 ans et nous perdrons certainement le Québec. Je pense que dans le milieu concurrentiel d'aujourd'hui, le Québec a une longueur d'avance sur le reste du Canada. Le Québec et l'Alberta sont les deux provinces qui s'acharnent à faire face au marché global et l'Europe de 1992 et à des règles du jeu tout à fait différentes. Je crains que si nous nous en tenons strictement au processus législatif actuel, nous nous retrouverons toujours devant l'impasse. J'aimerais essayer quelque chose de nouveau et donc j'appuie l'assemblée constituante.

Mr. Blackburn: Thank you.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup, monsieur MacMillan, de votre exposé et de vos réponses.

#### M. MacMillan: Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Si vous permettez, monsieur MacMillan, je suis curieux de savoir ce que vous faites dans la vie? J'ai toujours envie de poser cette question à des témoins qui nous présentent des exposés tellement utiles. Vous êtes évidemment un amateur de la Constitution, mais quel est votre gagne-pain?

• 2050

Mr. MacMillan: My wife will tell you that I am a constitutional hobbyist and spend too much time at that particular issue. I am a consultant. I am a freelance writer. I have just completed an assignment with IBM, where I was writing articles for internal and external publications. I have been a lobbyist. I still do a little bit of consulting in that field as well. So I have a fairly varied background, but right now I am an independent entrepreneur who is keenly afraid of losing my Canada, and that is why I am here.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, sir. Our last witness is Mr. William Roberts.

M. William Roberts (présentation individuelle): Messieurs les coprésidents, madame, membres du Comité, je suis très fier, même heureux et honoré, d'être ici ce soir pour parler de notre avenir constitutionnel.

Moreover, it is a pleasure to be with you today to consider the potential benefits of the constituent assembly in that constitutional future.

I appear here as a private citizen without political or institutional affiliation. These are my own views. At the outset, I must give credit to Professor Jean-Paul Harney, or John to some, of York University's humanities department, who lives in Sillery, Quebec. He is a former Member of Parliament and political activist who championed the idea of a constituent assembly back in the 1970s, when it was neither popular nor much understood. His name and others are cited in the articles I have written on this subject, copies of which I believe have been made available to you.

I am not a constitutional expert nor a designer of amending procedures, but I have spent some time in what one might call the constitutional trenches, deep and dank as they may often be. My objective this evening is simply to leave with you the consideration of a constituent assembly as a commendable, telling, and democratic commitment to constitutional renewal. Such an assembly with delegations from Quebec and the rest of Canada is not an alternative to a pan-Canadian referendum, nor are the two ideas in any conflict. An assembly should be followed by a popular referendum to vote on the resolutions determined by the assembly. The referendum serves to give popular approval to the assembly's resolve.

Here, just a little history. The constitutent assembly is a very Canadian idea. It was not just the United States of America that embraced this procedure; so did Canada in 1864. The Charlottetown conference of September 1 to 9, 1864, set confederation in motion. It led to the Quebec conference of October 10 to 27, 1864, which proposed 72 resolutions as the focus for the confederation-to-be. Charlottetown was not a meeting of first minsters, nor was it

[Translation]

M. MacMillan: Ma femme vous dira que mon dada, c'est la Constitution et que j'y passe beaucoup trop de temps. Je suis expert-conseil et rédacteur pigiste. Je viens de terminer un travail pour IBM où j'ai écrit des articles pour des publications internes et externes. J'ai été lobbyiste et j'oeuvre encore à l'occasion à titre de consultant dans ce domaine. J'ai donc des antécédents diversifiés et, à titre d'entrepreneur indépendant, je peux vous dire que je crains beaucoup d'assister à la disparition du Canada et c'est pourquoi je suis ici.

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur. Notre dernier témoin est M. William Roberts.

Mr. William Roberts (Individual Presentation): Mr. Chairmen, madam, members of the Committee, I am very proud, happy and even honoured to be here tonight to talk about our constitutional future.

Je suis aussi heureux de pouvoir étudier avec vous aujourd'hui les avantages d'une assemblée constituante pour notre avenir constitutionnel.

Je témoigne aujourd'hui à titre particulier; je ne suis associé à aucune organisation ou à aucun parti politique. Je vous fais part aujourd'hui de mes opinions personnelles. J'aimerais d'abord féliciter le professeur Jean-Paul Harney, que certains connaissent mieux sous le prénom de John, du département des sciences humaines de l'Université York, qui habite à Sillery au Québec. C'est un ancien député et activiste qui, déjà dans les années 70, a défendu le concept de l'assemblée constituante, à une époque où ce concept était mal compris et peu populaire. Son nom et celui d'autres personnes apparaissent dans les articles que j'ai écrits sur le sujet et dont je peux vous fournir des exemplaires.

Je ne suis pas un expert en matière constitutionnelle ou de procédure de modification, mais j'ai passé beaucoup de temps dans ce qu'on pourrait appeler les tranchées constitutionnelles, aussi profondes, froides et humides qu'elles aient été. Mon objectif ce soir est simplement de vous présenter l'assemblée constituante comme étant souhaitable et efficace et comme constituant un engagement démocratique vers le renouveau constitutionnel. Cependant, une telle assemblée composée de délégations du Québec et du reste du Canada ne peut remplacer le référendum pancanadien, ce qui ne veut toutefois pas dire que les deux méthodes soient contradictoires. La création de l'assemblée constituante devrait être suivie d'un référendum sur les résolutions qui seront établies par l'assemblée. Grâce au référendum, la population peut donner son approbation aux résolutions de l'assemblée.

Mais d'abord, une petite leçon d'histoire. L'assemblée constituante est une idée tout à fait canadienne. Les États-Unis ne sont pas les seuls à avoir épousé cette idée; le Canada l'a fait en 1864. C'est la Conférence de Charlottetown, tenue dans cette ville du 1er au 9 septembre 1864, qui a mis en marche la Confédération. Elle a mené à la Conférence de Québec, du 10 au 27 octobre 1864, pendant laquelle 72 résolutions ont été proposées sur la

a meeting of governments. It was an assembly of legislative delegates attempting to politically reflect the country-to-be. They passed the so-called starter resolutions that led to Canada.

In 1991 we should expect a constituent assembly to kick-start another process. We should not expect that plenary assembly to rewrite the Constitution, but to propose a similar series of resolutions. Those resolutions could be submitted to a smaller working group that could then recraft the Constitution, and a ratifying pan-Canadian referendum could ensue.

There is no going back to a Meech Lake process. In fact the federal government may itself be questioned as a legitimate intervener in direct Canada-Quebec negotiations. For instance, I am not certain that it is acceptable for the rest of the country to have Quebec sitting on both sides of the table, and it may be illogical to expect existing federal institutions to remake Confederation in any way that is It may be just as unreasonable to insist that Parliament or government play the largest role in revamping the country.

• 2055

If Canada is to be renewed, its present federal-provincial structures may have to change. In a choice between preserving the federal-provincial system or saving the country, I will take the country.

In addition, there is currently no assembly which can entertain the dual-majority requirements imposed by the new reality of dialogue between Quebec and the rest of Canada. For Quebec, process is now the substance of recognizing that distinct society. If we are to prevail, a majority of citizens in Quebec and in Canada must agree to constitutional renewal. The process of constitutional amendment and revitalization must move beyond élites, include native peoples, and be bold.

In areas of importance to Quebec's distinct society—for example, in areas of key institutions like the Senate and issues of culture and language—the assembly must allow for both the majority of the assembly and a majority of Quebec's delegation to that assembly to pass a given resolution. This may be the only route to arrest the haemorrhaging of political will and engagement, with the idea of Canada taking place not only in Quebec but across the country. To be more precise, Quebec will not hear of an assembly, unless such a majority within a majority principle guides its work.

To facilitate this constitutional process and signal Parliament's clear and immediate intentions, the federal government could now introduce legislation on popular consultation, and in particular I refer to referenda. Such a

[Traduction]

Confédération à venir. La Conférence de Charlottetown n'était pas une conférence de premiers ministres ou de gouvernements. C'était une réunion de délégués des assemblées législatives qui tentaient de traduire en termes politiques leur pays en devenir. Ils ont adopté les premières résolutions qui ont mené à la création du Canada.

En 1991, l'assemblée constituante devrait amorçer un processus semblable. On ne doit pas s'attendre à ce que cette assemblée plénière récrive la Constitution, mais plutôt qu'elle propose une série de résolutions comme on l'avait fait en 1864. Ces résolutions pourraient ensuite être présentées à un petit groupe de travail qui s'occuperait de rédiger la nouvelle constitution, laquelle serait ratifiée dans un référendum pancanadien.

On ne devrait surtout pas reprendre le processus de l'Accord du lac Meech. D'ailleurs, on peut se demander si le gouvernement fédéral peut agir comme intervenant légitime dans toute négociation directe entre le Canada et le Québec. Ainsi, je doute qu'il soit acceptable pour le reste du pays de voir le Québec représenté des deux côtés de la table, tout comme il est illogique de s'attendre à ce que les institutions fédérales modifient fondamentalement la Confédération. Il pourrait être tout aussi déraisonnable d'insister pour que le Parlement ou le gouvernement joue le rôle prépondérant dans la réorganisation du pays.

Si l'on veut renouveler le Canada, il faut modifier les structures fédérales-provinciales actuelles. Si l'on me demande de choisir entre le maintien du système fédéral actuel et la sauvegarde du pays, je préfère sauver le Canada.

De plus, il n'existe aucune assemblée qui réponde aux exigences de la double majorité imposées par la nouvelle réalité du dialogue entre le Québec et le reste du Canada. Pour le Québec, l'ange de l'heure est la reconnaissance de la société distincte. Si nous voulons survivre, une majorité de citoyens du Québec et du Canada devront s'entendre sur le renouveau constitutionnell. Le processus de modification constitutionnelle et de revitalisation ne doit plus rester aux mains des élites. On doit y inclure notamment les peuples autochtones et faire preuve d'audace.

Dans les domaines d'importance pour la société distincte du Québec, par exemple, les institutions clés comme le Sénat et les questions culturelles et linguistiques, seules les résolutions approuvées par la majorité des membres de l'assemblée et la majorité des membres de la délégation québécoise devraient être adoptées. Ce pourrait être la seule façon d'arrêter l'hémorragie de l'engagement et de la volonté politique et d'enraciner l'idée du Canada non seulement au Québec, mais partout au pays. Plus précisément, le Québec n'acceptera pas de participer à une assemblée qui ne soit pas guidée par ce principe de la double majorité.

Pour faciliter le processus constitutionnel et clarifier les intentions immédiates du Parlement, le gouvernement fédéral pourrait déposer dès maintenant un projet de loi sur la consultation populaire, plus particulièrement le référendum.

law of popular consultation would give relief to those eager for participation and voice in determining the country's future. It may also buy valuable time. The law would literally propose democracy, anticipate a future parliamentary call for a constituent assembly, and pave the way for returning all citizen constituents to the centre of Constitution making. Popular assent, as opposed to royal assent, for constitutional amendment and development, must be seen as the crowning fixture in restoring faith in today's political leadership.

Amending and making constitutions means reconsidering the form of our collective existence as Canadians. It is the stuff of our daily identity in the world and of our aspirations for the future. Constitutions are the foundations upon which citizens and peoples make lesser legislative and regulatory decisions. Legislatures are created by those constitutions, and governments result from those legislatures. But constitutions belong to people, in the most fundamentally democratic sense. Constitutions are basic community contracts, the result of collective bargaining on the largest scale. Surely the greatest error to be ventured into, in such a basic democratic exercise, is to leave them and their ratification in the hands of experts. As a humble scholar once wrote: "If there is one kind of law that the average person can grasp and ought to have a share in forming, it is that of constitutions".

No doubt the plumbing and planning of a constituent assembly will not be easy, but why should it be overly facile to prepare and scribe basic law which should endure? Constitution making and amending should be deliberate acts.

First ministers are already proposing various forms of national conventions and constituent assemblies. Let those first ministers quickly meet and agree to the concept of a constituent assembly. Then, let Parliament introduce draft legislation to be debated and improved. And let vested citizens get on to the reconsideration of Canada. Parliament, provincial legislatures, and federal–provincial summits, despite many worthy intentions, have failed to bring the constitutional debate to the people in any meaningful, lasting way. Perhaps they were never meant to succeed, beyond negotiating political turf, creating and running key economic policies and social programs, and declaring wars. But Parliament and politicians can now invite the entire country into participation.

High on that agenda for reconfederation must be the amending formula. There is hardly anything more important for the assembly to propose. If the Constitution declares how we intend to decide great questions and implement great changes, this amending process is a very special piece of plumbing.

[Translation]

Une telle loi pourrait soulager ceux qui désirent ardemment exprimer leurs vues sur l'avenir du pays et être de ceux qui façonneront cet avenir. Cela nous permettrait aussi de gagner du temps précieux. Cette loi proposerait la démocratie, ni plus ni moins: elle précéderait la création d'une assemblée constituante par le Parlement et ouvrirait la voie à une participation acrue des citoyens au processus de modifica la sanction royale, pour tout changement constitutionnel, doit être vue comme élément final qui permettra aux leaders politiques de regagner la confiance de la population.

La création et la modification de la Constitution signifient l'examen de notre existence collective en tant que Canadiens. Il nous faut considérer notre identité d'aujourd'hui dans le monde et nos aspirations pour l'avenir. La Constitution est le fondement à partir duquel les citoyens prennent des décisions législatives et réglementaires. Les gouvernements naissent des assemblées législatives qui, elles, sont créées par la Constitution. Mais, fondamentalement et démocratiquement, la Constitution appartient au peuple. La Constitution est un contrat communautaire de base, le résultat d'une sorte de négociation collective à grande échelle. De toute évidence, puisqu'il s'agit d'un exercice de démocratie fondamentale, ce serait commettre une grave erreur que de laisser aux experts le soin de rédiger et de ratifier la Constitution. Comme le disait un humble savant, s'il existe une loi que le citoyen moyen peut comprendre et à la création de laquelle il devrait participer, c'est bien la Constitution.

Il ne fait aucun doute que la planification et les modalités de création de l'assemblée constituante ne seront pas faciles, mais qu'importe, puisqu'il s'agit de la loi fondamentale qui perdurera. La rédaction et la modification de la Constitution doivent être des gestes délibérés.

Les premiers ministres ont déjà proposé diverses formes de conférences nationales et d'assemblées constituantes. Laissons donc ces premiers ministres se réunir et s'entendre sur le concept d'une assemblée constituante dès que possible. Puis, le gouvernement déposera un projet de loi qui sera débattu et amélioré. Laissons ensuite aux citoyens choisir le moyen de réformer le Canada. Le Parlement, les assemblées législatives, les conférences fédérales-provinciales, malgré toutes leurs bonnes intentions, n'ont pas réussi à faire participer la population aux débats constitutionnels de façon significative et durable. Peut-être était-il écrit que les leaders politiques ne réussiraient qu'à négocier en terrain politique, à créer et à diriger des programmes sociaux et des politiques économiques et à déclarer la guerre. Mais le Parlement et les politiciens peuvent maintenant inviter le pays entier à participer.

En priorité, il faut étudier la formule de modification, et l'assemblée constituante ne pourrait porter sur un enjeu plus important. Puisque c'est dans la Constitution que nous déclarons comment nous comptons prendre les grandes décisions et apporter les changements importants, le processus de modification constitue un outil très spécial.

• 2100

The present formula is unworkable and cannot be changed without the consent of all the provinces. The Prime Minister's December 13, 1990 insinuation that we should therefore go to the people, and the more recent endorsement of the constituent assembly concept by at least two premiers, are a refreshing, radical and necessary measure.

Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Roberts

Mr. Nystrom: I want to welcome Mr. Roberts to the committee this evening, Mr. Chairman. I recall very vividly seeing Mr. Roberts as a player back in 1980-81 during the patriation issue—

Mr. Roberts: A long time ago.

Mr. Nystrom: —in this country and the crisis that it created for a lot of people involved in the process. It is very good to have you back before the committee again tonight.

I see the process you have established here about first ministers getting together and agreeing on the principle of a constituent assembly, and then details being worked out later on. Would you have any suggested model that you might recommend to us as to how a constituent assembly may be drawn up?

Would you see it as an assembly that would be elected at large in the country, or would it be, say, half elected Members of Parliament or of provincial legislatures, and the other half to be selected by those various jurisdictions? Or do you have some other model that you might recommend to us tonight?

Mr. Roberts: I think the previous intervenor had a very interesting model. I paid close attention to Mr. MacMillan.

There are many models, and I think the most important thing for the constituent assembly to succeed at is in its representation of Canadians. My personal preference would be for the constituent assembly to be a mixture of elected representation and nominated representation from the jurisdictions. But there are many models.

Mr. Nystrom: Would you see a constituent assembly as a sort of one-shot deal because of the crisis we are in today, or would that be a permanent part of the amending formula of Canada's Constitution that may or may not be utilized, depending on the importance of an amendment in, say, 10 years or 25 years or 30 years?

Mr. Roberts: The issue which presses the constituent assembly to the fore in this discussion is a crisis in the concept of country.

I think that the constituent assembly, if it works, should be something that we do visit upon a future constitutional amendment. That is to be decided later, but the present crisis is what the constituent assembly is designed to address.

Mr. Nystrom: You say right at the very end of your presentation that the present amending formula is unworkable. Can you elaborate a bit more on why you think it is unworkable? I am referring, of course, to the legal amending formula, the 7–50 formula, the unanimity formula. In what ways is it unworkable and what changes would you recommend we make to it?

[Traduction]

La formule actuelle est peu pratique et ne peut être modifiée sans le consentement de toutes les provinces. Le 13 décembre 1990, le premier ministre a laissé entendre que le temps était venu pour lui de s'adresser à la population; plus récemment, deux premiers ministres ont endossé le concept de l'assemblée constituante. Ce changement d'attitude radical mais nécessaire est très réconfortant.

Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Roberts.

M. Nystrom: Monsieur le président, j'aimerais d'abord souhaiter la bienvenue à M. Roberts. Je me rappelle très bien avoir vu M. Roberts pendant les discussions entourant le rapatriement de la Constitution en 1980-1981...

M. Roberts: Il y a longtemps.

M. Nystrom: ... et je me souviens aussi de la crise que cela avait provoqué pour beaucoup des personnes qui avaient participé au processus. Je suis heureux de vous revoir ici ce soir.

Vous proposez que les premiers ministres se réunissent pour s'entendre sur le principe de l'assemblée constituante, et que les détails soient réglés plus tard. Pourriez-vous suggérer un modèle particulier quant à la composition de l'assemblée constituante?

Ces membres devraient-ils être tous élus à l'échelle du pays? Préféreriez-vous que la moitié des membres soient des députés tédéraux et provinciaux et que l'autre moitié soient des membres choisis par les diverses juridictions? Vous avez peut-être un autre modèle à nous proposer.

M. Roberts: La méthode proposée par le témoin précédent est très intéressante. J'ai écouté attentivement les propos de M. MacMillan.

Il existe de nombreux modèles, mais ce qui importe surtout, c'est que l'assemblée constituante représente adéquatement les Canadiens. Personnellement, je préférerais que l'assemblée se compose d'élus et de représentants nommés par les juridictions. Mais il y a beaucoup de modèles.

M. Nystrom: Selon vous, l'assemblée constituante devraitelle être créée uniquement pour régler la crise actuelle, oucroyez-vous qu'elle pourrait devenir un élément permanent de la formule de modification de la Constitution du Canada qui pourrait être utilisé ou non selon l'importance de la modification, dans, disons, 10, 25 ou 30 ans?

M. Roberts: L'idée de l'assemblée constituante a été mise de l'avant en raison de la crise que nous connaissons actuellement.

Si l'assemblée constituante est efficace, elle pourrait devenir inhérente à tout amendement constitutionnel futur. On tranchera cette question plus tard. Pour l'instant, l'assemblée constituante sera conçue pour traiter de la crise actuelle.

M. Nystrom: À la fin de votre présentation, vous avez déclaré que la formule de modification actuelle est peu pratique. Pourriez-vous nous en dire un peu plus long? Je parle, bien sûr, de la formule de modification légale, la formule des 7–50, la formule de l'unanimité. En quoi n'est-elle pas pratique et quels changements proposeriez-vous pour l'améliorer?

Mr. Roberts: My reference there was really referring to the principle of unanimity which foreclosed the Meech Lake agreement.

Mr. Reid: Welcome to the committee. Your patience is commendable.

You have made a comment in here that I cannot find, but it referred to Quebec being at both sides of the table.

Mr. Nystrom: It is at the top of page 2, I think, is if not, about the seventh or eighth line down?

Mr. Reid: Yes. For instance:

...I am not certain it is acceptable to the rest of the country to have Quebec sitting on both sides of the table.

Can you explain that?

Mr. Roberts: I think if we were to set up the conceptual structure or construct that, there is something called "the rest of Canada", that the federal Parliament represents not only the rest of Canada but Quebec as well, and for Parliament to act as the interlocutor with Quebec, to have Quebec represented on both sides of the table.

Mr. Reid: Of course, that sets up a lot of problems if we are going to go down this road. As you know, a number of people have suggested that we have a constituent assembly set up specifically for the rest of Canada, the assumption being that the federal Parliament would be involved. I do not think this problem that you raise occurred to any of us, which is that potentially you could argue that they are on both sides of the table.

I would have trouble with that concept. I would argue that Members of the Parliament of Canada are first and foremost Members of the Parliament of Canada and that you can represent the interests of people other than your own constituents and the country in that. Perhaps the best way to address this, at least in my mind, as late as it is, is this way. If you took the Parliament of Canada out, would you not create another invalidity? That is not even a word, I do not think, but you know what I mean. Would you therefore have a constituent assembly that is made up of the rest of Canada without the Parliament of Canada? Could that work?

• 2105

Mr. Roberts: It is an interesting discussion, because what is Parliament but a creation of its parts, in a sense?

Mr. Reid: I agree.

Mr. Roberts: I, too, am uncomfortable with coming to that conclusion, but I think if you are going to honour the principle of a majority within a majority, you have to entertain a constituent assembly, which does set up the structure of Quebec and the rest of Canada. In so doing, I think you at least venture into compromising the legitimacy of Parliament as a representative of both sides of that table.

Mr. Reid: You also say:

If Canada is to be renewed, its present federal-provincial structures may have to change. In a choice between preserving the federal-provincial system or saving the country, I'll take the country.

[Translation]

M. Roberts: Je parlais du principe de l'unanimité qui a entraîné l'échec de l'Accord du lac Meech.

M. Reid: Bienvenue devant ce comité et merci de votre grande patience.

Une de vos remarques, que je ne peux retrouver ici, portait sur l'impossibilité pour le Québec de se trouver des deux côtés de la table de négociation.

M. Nystrom: Dans la version anglaise, c'est au haut de la page 2, je crois, la septième ou huitième ligne, n'est-ce pas?

M. Reid: Oui.

Vous avez dit que vous doutiez qu'il soit acceptable pour le reste du pays de voir le Québec des deux côtés de la table.

Pourriez-vous expliquer cette remarque?

M. Roberts: Du point de vue de la structure, il y a ce qu'on peut appeler «le reste du Canada» représenté par le Parlement fédéral qui représente aussi le Québec. Si le Parlement négocie avec le Québec, le Québec sera représenté des deux côtés de la table.

M. Reid: Bien sûr, cela pose toutes sortes de problèmes. Comme vous le savez, certains ont suggéré de créer une assemblée constituante pour le reste du Canada précisément, en supposant que le Parlement fédéral participe aux négociations. Je ne crois qu'aucun d'entre nous ait vu la question sous cet angle, c'est-à-dire que le Québec pourrait être représenté des deux côtés de la table.

Je ne vois pas les choses ainsi. Les députés du Parlement canadien sont avant tout des députés du Parlement canadien et, à ce titre, ils peuvent très bien représenter les intérêts du pays et des personnes autres que leurs propres commettants. Voici comment j'envisage la question. Si le Parlement du Canada se retire des négociations, le processus ne serait-il pas invalide? Vous me comprenez, n'est-ce pas? Croyez-vous donc que l'assemblée constituante ne devrait pas comprendre de députés du Canada? Cela pourrait-il fonctionner?

M. Roberts: C'est une discussion intéressante, car le Parlement n'a-t-il pas, en un sens, été créé par ses membres?

M. Reid: Oui, en effet.

M. Roberts: J'estime aussi que c'est une conclusion peu récomfortante, mais si nous voulons respecter le principe de la double majorité, il faut envisager que l'assemblée constituante reflétera une structure comportant le Québec et le reste du Canada. Ainsi, on pourrait mettre en péril la légitimité du Parlement comme représentant des deux parties, des deux côtés de la table des négociations.

M. Reid: Vous avez aussi déclaré que:

Si nous voulons renouveler le Canada, nous devons changer les structures fédérales-provinciales actuelles, et que si l'on vous demandait de choisir entre le maintien du système fédéral-provincial et la sauvegarde du pays, vous préféreriez sauver le pays.

I happen to agree with that. We have had a number of people before us and a number of people have said publicly, including premiers, that there is a line. I am not suggesting that you or I would say the choice is something we go any ends to. Obviously, the powers are important, but where do you see the line in terms of our ability to develop an amending. . .? I do not like to use the word formula because it is more than that; it is a procedure.

Mr. Roberts: I am not sure I understand the nut of your question.

Mr. Reid: How far is too far, I guess, which is probably not a fair question either.

Mr. Roberts: How far is too far in what direction?

Mr. Reid: How far is too far for you to get to the point where the choice between the federal-provincial system or perhaps an amending formula is such that you will take the country?

Mr. Roberts: I am not wedded to any of the federal institutions as they are currently constructed: the Senate, the Supreme Court, the function of Parliament, the manner of election to Parliament, proportional representation versus... All of these structures, as far as I am concerned, are on the table, if that is what it takes to renew Canadian confederation. I also include provincial structures. I am not sure status for the territories is something that should not also be on the table. To me, it is not a matter of how much is too far, but what is required? I do not think there should be any sacred beef when it comes to renewing Canadian confederation.

**Mr. Reid:** That is a good approach to take. Too many of us confront this with a list of the following things we must have and then we go from there. That is the classic clash if we are going to develop what has to be a consensus.

Mr. Roberts: I do not think extending a polite invitation of participation to Quebeckers, unless there are few understandings in terms of what is and what is not on the table, will be very successful. I say here, and it is only my opinion, that the notion of the majority within the majority is probably a minimal position in terms of a successful constituent assembly that would involve Quebec's participation. If we are not prepared to look at federal structures, federal institutions and, quite literally, the constitution of those federal institutions, it may well be a constituent assembly for the rest of Canada.

Mr. Reid: You recognize that the majority in a majority is unacceptable to others as a starting position.

Mr. Roberts: Then we are in a bind.

Mr. Reid: Exactly. But it can be resolved.

• 2110

M. Ouellet: Monsieur le président, je vous remercie.

Dès maintenant, au nom de ma formation politique, j'aimerais remercier le témoin et lui dire que sa référence à M. Harney est une excellente référence, car je me rappelle l'époque où il siégeait au Parlement avec nous. Il témoignait déjà d'une ouverture d'esprit envers les aspirations légitimes du Québec.

[Traduction]

Je partage entièrement votre opinion. Nombre de témoins qui ont comparu devant nous, y compris des premiers ministres, ont tenu à nous dire qu'il y a une limite. Bien sûr, ce n'est pas un choix que vous ou moi aimerions faire. De toute évidence, les pouvoirs sont importants. Mais jusqu'où pouvons-nous aller dans notre élaboration d'une formule de modification? Je n'aime pas beaucoup ce mot de formule, car, en fait, c'est beaucoup plus que cela: c'est plutôt une procédure.

M. Roberts: Je ne suis pas certain d'avoir compris l'essence de votre question.

M. Reid: Jusqu'où pouvons-nous aller sans aller trop loin? Ma question n'est pas vraiment juste.

M. Roberts: Dans quelle direction?

M. Reid: Jusqu'où pouvons-nous aller sans avoir à chosir entre le système fédéral-provincial et le pays?

M. Roberts: Je ne suis attaché à aucune institution fédérale telle qu'elle existe actuellement, que ce soit le Sénat, la Cour suprême, la fonction du Parlement, le mode d'élection des députés fédéraux, la représentation proportionnelle par rapport... En ce qui me concerne, toutes ces structures peuvent faire l'objet de négociations si c'est ce qu'il faut pour renouveler la confédération canadienne. Et j'y inclus les structures provinciales. On pourrait peut-être même aller jusqu'à négocier le statut des territoires. Pour moi, ce qui importe, ce n'est pas jusqu'où nous pouvons aller mais bien ce qui est nécessaire. Il n'y a rien de sacré lorsque vient le temps de renouveler la confédération canadienne.

M. Reid: Voilà une bonne attitude. Nous sommes trop nombreux à n'envisager les négociations qu'à partir d'une liste précise d'exigences qui provoquent toujours des conflits lorsqu'on tente de dégager un consensus.

M. Roberts: Ça ne servira à rien de lancer une invitation polie aux Québécois, à moins que l'on s'entende sur l'objet des négociations. À mon humble avis, il faudra à tout le moins accepter le principe de la double majorité si l'on veut une assemblée constituante à laquelle le Québec participera et qui sera un succès. Si l'on n'est pas disposé à négocier le changement des structures fédérales, des institutions fédérales et, même, de la constitution de ces institutions fédérales, on n'a qu'à créer une assemblée constituante pour le reste du Canada.

M. Reid: Vous reconnaissez que le concept de la double majorité est inacceptable comme point de départ pour les autres.

M. Roberts: Nous sommes donc dans une impasse.

M. Reid: Tout à fait. Mais nous pouvons en sortir.

Mr. Ouellet: Thank you, Mr. Chairman.

First of all, on behalf of my political party, I would like to thank the witness and tell him that his reference to Mr. Harney was excellent, because I remember when he sat in Parliament with us. He already showed an openness of spirit towards Quebec's legitimate aspirations.

Je pense que le témoignage que vous avez fait ce soir est très important, parce qu'il y a malheureusement une incompréhension à travers le pays au sujet de demandes tout à fait légitimes du Québec, qui ne sont pas excessives, et qui ne sont pas des privilèges particuliers, mais qui sont des exigences qui doivent être reconnues dans la Constitution pour permettre au Québec, qui est le foyer de la langue et de la culture française, d'avoir les outils nécessaires pour protéger cette langue et cette culture, qui est différente de celle de la majorité des autres Canadiens.

Je vous remercie pour ce témoignage qui m'apparaît très utile à la fin d'une très longue journée.

M. Roberts: Je vous en prie.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Jim Edwards.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I want to thank the witness and perhaps put a different spin on what Mr. Ouellet has said. I do not want to prolong this; I just want to give a reflection and ask the witness briefly to respond to it.

Mr. Roberts, you referred to basic community contracts when you were talking about constitutions at the top of your page 3. A witness in Winnipeg said the Constitution ought not to be a contract, it ought to be far more than that; it ought to be a covenant among the people of the country. Given the bitchy and twitchy mood of the country today, can there be a covenant among Canadians?

Mr. Roberts: If covenant is the promotion of the word contract, I still believe there can be, yes.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Something a little more solemn and a little more sacred than a normal business contract.

Mr. Roberts: Yes. When I referred to the notion of collective bargaining and the notion of a basic contract amongst peoples and collectivities, I think it comes pretty darned close to approaching a covenant.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I am grateful that you came to us tonight and thank you for your patience. It is the end of a very long day.

Mr. Roberts: I wish you success. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Before concluding, I may say that you raised my curiosity when you said to Mr. Reid that Quebec cannot be on both sides of the table. There is a legal problem in that, of course, at the federal level.

The Parliament of Canada and the Cabinet are talking for the whole of Canada. In the provincial field, of course, it is another story. To a certain extent, this is what happened in 1981 when the federal part of Quebec said yes and the provincial part of Quebec and the National Assembly said no.

When we are considering the question of the constituent assembly without Quebec, it may be worth it to think about this further, much deeper. This is what we are going to do, no doubt. Thank you very much, Mr. Roberts.

[Translation]

I think that the statement that you made before us this evening is very important, because, unfortunately, there is a misunderstanding across the country concerning Quebec's wholly legitimate aspirations, which are neither excessive nor special privileges, but are requirements that must be enshrined in the Constitution to enable Quebec, as the homeland of the French language and culture, to have the necessary tools to protect this language and culture, which is different from that of the majority of other Canadians.

Thank you for what, I think, was a very useful presentation at the end of a very long day.

Mr. Roberts: Thank you.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): M. Jim Edwards.

Le coprésident (M. Edwards): Je remercie le témoin et j'aimerais revenir sur le thème de M. Ouellet sous un autre angle. Je ne veux pas étirer la discussion; je veux simplement faire un commentaire et demander au témoin d'y répondre brièvement.

Monsieur Roberts, en haut de de la page 3 vous avez parlé de contrat communautaire de base en faisant allusion à la Constitution. Un témoin à Winnipeg nous a dit que la Constitution ne devrait pas être un contrat, qu'elle devrait être beaucoup plus que cela; qu'elle devrait être une alliance entre la population du pays. Étant donné l'acrimonie qui existe au pays aujourd'hui, peut-il y avoir une alliance parmi les Canadiens?

M. Roberts: Si par alliance vous voulez dire une autre forme de contrat, je crois encore que c'est possible.

Le coprésident (M. Edwards): C'est quelque chose d'un peu plus solennel et d'un peu plus sacré qu'un contrat d'affaires courant.

M. Roberts: Oui. Quand j'ai mentionné l'idée de la négociation d'une convention collective et celle d'un contrat fondamental entre peuples et collectivités, cela est très semblable à l'idée d'alliance.

Le coprésident (M. Edwards): J'apprécie beaucoup le fait que vous êtes venu ici ce soir et je vous remercie d'avoir patienté. La journée a été très longue.

M. Roberts: Je vous souhaite bonne chance, merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Avant de terminer, je dois dire que vous avez piqué ma curiosité en disant à M. Reid que le Québec ne peut pas s'asseoir des deux côtés de la table. Cela pose, évidemment, un problème juridique au niveau fédéral

Le Parlement du Canada et le Cabinet représentent l'ensemble du pays. Naturellement, il en est autrement au niveau provincial. Jusqu'à un certain point, c'est cela qui s'est passé en 1981 quand les représentants fédéraux du Québec ont dit oui et les représentants provinciaux et l'Assemblée nationale ont dit non.

Quand nous examinons la question d'une assemblée constituante sans le Québec, il faudra peut-être réfléchir plus profondément et plus longuement à cette question. C'est cela que nous allons certainement faire. Merci beaucoup, monsieur Roberts.

This is the conclusion of the longest day so far. We stand adjourned until tomorrow at 9  $\rm a.m.$ 

[Traduction]

Voici la fin de notre plus longue journée jusqu'à maintenant. La séance est levée jusqu'à 9 heures demain matin.















From the National Congress of Italian Canadians:

Annamarie Castrilli, President of National Level; Gregory Grande, President of Toronto District; Manlio d'Ambrosio, President of Ontario Region.

From the Hindu Solidarity:

Chi Kalevar.

Individual:

Trudy Bretzer.

From the Renegades of Scarborough:

R.G.F. Hill;

Stan Gardiner.

Individuals:

Bruce MacMillan;

William Roberts.

Du Congrès national des Italo-Canadiens:

Annamarie Castrilli, présidente au niveau national; Gregory Grande, président du district de Toronto; Manlio d'Ambrosio, président de la région de l'Ontario.

Du Hindu Solidarity:

Chi Kalevar.

À titre particulier:

Trudy Bretzer.

Des Renegades of Scarborough:

R.G.F. Hill;

Stan Gardiner.

À titre particulier:

Bruce MacMillan;

William Roberts.

# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des poste

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

if undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

**TÉMOINS** 

# WITNESSES

#### WIINESSES

# At 9:00 a.m.: Individuals:

Willard Z. Estev:

Peter Nicholson;

Harry S. Katz;

Margaret A. Banks;

Peter J. Lowry.

# At 1:30 p.m.:

# Individuals:

Colin Campbell;

William Christian;

Mary Eberts;

Hartland MacDougall;

Joseph Chertkow;

Pat Novinger;

Timothy Wright;

Ira Nishisato;

Prof. Reg Whitaker.

# À 9 h 00:

#### Ayn uu:

À titre particulier:

Willard Z. Estey;

Peter Nicholson;

Harry S. Katz;

Margaret A. Banks;

Peter J. Lowry.

# À 13 h30:

À titre particulier:

Colin Campbell;

William Christian;

Mary Eberts;

Hartland MacDougall;

Joseph Chertkow;

Pat Novinger;

Timothy Wright;

Ira Nishisato;

Reg Whitaker, professeur.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)

SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 25

Tuesday, April 23, 1991 Toronto, Ontario

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 25

Le mardi 23 avril 1991 Toronto (Ontario)

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on

# Sénat et de la Chambre des communes sur le Processus de

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du

# **Process for amending** the Constitution of Canada

# modification de la Constitution du Canada

# RESPECTING:

A study of the process for amending the Constitution of Canada

# CONCERNANT:

Une étude du processus de modification de la Constitution du Canada

# WITNESSES:

(See back cover)



# TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

Deuxième session de la trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

# SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE PROCESS FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Ken Atkinson Gabrielle Bertrand Jean-Pierre Blackburn Coline Campbell Ronald Duhamel Jim Edwards Lynn Hunter Wilton Littlechild Rob Nicholson Lorne Nystrom André Ouellet Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to Senate Rule 66(4) and to Standing Order 114(3):

# ON TUESDAY, APRIL 23, 1991:

Wilton Littlechild replaced Ken Atkinson; Coline Campbell replaced Maurizio Bevilacqua; Ken Atkinson replaced Pauline Browes. COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat et à l'article 114(3) du Règlement de la Chambre:

# LE MARDI 23 AVRIL 1991:

Wilton Littlechild remplace Ken Atkinson; Coline Campbell remplace Maurizio Bevilacqua; Ken Atkinson remplace Pauline Browes.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

# MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 23, 1991 (43)

[Text]

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 9:00 o'clock a.m. this day, in the Plaza Room of the Park Plaza Hotel, Toronto, Ontario, the Joint Chairman, Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès and Noel Kinsella

Other Senator present: Consiglio Di Nino.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Molly Dunsmuir, Research Officers.

Witnesses: Individuals: Professor Vincent di Norcia; Jeffrey S. Graham; Patrick J. Monahan.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Vincent di Norcia made an opening statement and answered questions.

Jeffrey S. Graham made an opening statement and answered questions.

Patrick J. Monahan made an opening statement and answered questions.

At 12:05 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

# AFTERNOON SITTING (44)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 1:35 o'clock p.m. this day, in the Plaza Room of the Park Plaza Hotel, Toronto, Ontario, the Joint Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès and Noel Kinsella

Other Senator present: Consiglio Di Nino.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Harry Brightwell.

# PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 23 AVRIL 1991 (43)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 9 heures, à la salle Plaza de l'hôtel Plaza Park de Toronto (Ontario), sous la présidence de Jim Edwards (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès et Noel Kinsella.

Autre sénateur présent: Consiglio Di Nino.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Molly Dunsmuir, attachés de recherche.

Témoins: À titre particulier: Professeur Vincent di Norcia; Jeffrey S. Graham; Patrick J. Monahan.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés des lundi 17 décembre 1990 et mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 5 février 1991, Fascicule nº 1).

Vincent di Norcia fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Jeffrey S. Graham fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Patrick J. Monahan fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

 $\grave{A}$  12 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard aujourd'hui.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 13 h 35, dans la salle Plaza de l'hôtel Plaza Park de Toronto (Ontario), sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès et Noel Kinsella.

Autre sénateur présent: Consiglio Di Nino.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Harry Brightwell.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Molly Dunsmuir, Research Officers.

Witnesses: Individuals: John D. Whyte, Professor, Faculty of Law, Queen's University; J. Fraser Mann; Professor Alex N. McLeod. From the Freedom Party of Ontario: William Frampton. From the Ukrainian Canadian Congress: Orest Rudzik; Nestor Woychyshyu. Individuals: Arnold G. Chan and Michael Tait. From the Students: Committee on Constitutional Issues of the University of Western Ontario: Graham Johnson. From the YWCA of Canada: Noëlle-Dominique Willems; Dee Parkinson. Individuals: Joe Armstrong; William Boehm.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

John D. Whyte made an opening statement and answered questions.

J. Fraser Mann made an opening statement and answered questions.

Alex N. McLeod made an opening statement and answered questions.

William Frampton made an opening statement and answered questions.

Orest Rudzik and Nestor Woychyshyu made opening statements and answered questions.

Arnold G. Chan made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

Graham Johnson made an opening statement and answered questions.

Noëlle-Dominique Willems and Dee Parkinson made opening statements and answered questions.

Joe Armstrong made an opening statement and answered questions.

William Boehm made an opening statement and answered questions.

At 6:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Molly Dunsmuir.

Témoins: À titre particulier: John D. Whyte, professeur, Faculté de droit, Université Queen's; J. Fraser Mann; Professeur Alex N. McLeod; Du Freedom Party of Ontario: William Frampton. Du Ukrainian Canadian Congress: Orest Rudzik; Nestor Woychyshyu. À titre particulier: Arnold G. Chan et Michael Tait. Du Comité d'étudiants de l'Université de Western Ontario sur des matières constitutionnelles: Graham Johnson. Du YWCA du Canada: Noëlle-Dominique Willems; Dee Parkinson. À titre particulier: Joe Armstrong; William Boehm.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés des lundi 17 décembre 1990 et mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 5 février 1991, Fascicule nº 1).

John D. Whyte fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

J. Fraser Mann fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Alex N. McLeod fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

William Frampton fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Orest Rudzik et Nestor Woychyshyu font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions.

Arnold G. Chan fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

Graham Johnson fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Noëlle-Dominique Willems et Dee Parkinson font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions.

Joe Armstrong fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

William Boehm fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 18 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

**EVIDENCE** 

[Recorded by Electronic Apparatus] Tuesday, April 23, 1991

• 0908

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I call this meeting to order.

We are pleased to have our second day of hearings in Toronto. Yesterday was something of a marathon. We sat for 10 hours and 42 minutes. It was a very productive day.

• 0910

I would like to call our first witness, Professor Vincent di Norcia of Sudbury. Professor, I believe you were with us yesterday during part of our deliberations, so you will be familiar with our routine. We invite you to make an introductory presentation no greater than ten minutes in length and then be prepared to take questions from committee members.

**Professor Vincent di Norcia** (Laurentian University): First, let me say *merci beaucoup de me recevoir ce matin*. To those of you who are familiar with the language of my mother and father, *buon giorno*, it is a pleasure to be here. I was pleased to watch the process yesterday. I have two small points which I think are relevant.

I had the good fortune to spend a few days in Vancouver last week, when it was warm, to meet the in-laws of the new Social Credit Party, the so-called Reform Party. They discussed the problems of the country with their socialist Italian eastern redneck or blueneck or whatever in-law.

Today I have a less fortunate duty. My mother had a stroke and I am cleaning out her apartment. She is in a nursing home in Sudbury and medicare is paying everything. I would be bankrupt or close to bankrupt except for that. When we look at the powers of the state and we see that health care standards are not national, I think that is a disgrace. I say that personally, and I say it from my own convictions. I have many friends in the United States who look to us as leaders of the world in this respect.

As well, as an educator for over 25 years now, I think we really need national standards in education. To be blunt, as a Canadian, I do not give a hoot about who does what. I do not care.

I have stated three general principles. These have been arrived at through a process of articulation, discussion and thinking this out, and as a result I have articulated them a little more since you received the brief. There are some problems with the brief, but we can address them in the questions.

The first principle is "do no harm". It is a classic in applied medical ethics and it means just that. It does not measure harm against benefits. It means what it says—do no harm. There are many reasons and many situations in which one is forced to do harm. By the way, I do not equate costs and economics to harms. That is another story and it is for accountants. This is not accountancy.

[Traduction]

# **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique] Le mardi 23 avril 1991

Le coprésident (M. Edwards): La séance est ouverte.

Nous sommes heureux de commencer notre deuxième jour d'audiences à Toronto. Hier, nous avons eu une journée-marathon, puisque nous avons siégé 10 heures et 42 minutes. Nous n'avons pas chômé!

Je voudrais appeler notre premier témoin, M. Vincent di Norcia, professeur à Sudbury. Monsieur, je crois que vous avez assisté hier à une partie de nos délibérations, et vous connaissez donc notre façon de procéder. Nous vous invitons à faire une déclaration préliminaire d'au plus 10 minutes, puis d'être prêt à répondre aux questions des membres du comité.

M. Vincent di Norcia (professeur, Université Laurentienne): Tout d'abord, permettez-moi de vous dire «thank you very much to have me this morning». Et pour ceux d'entre vous qui connaissent la langue de mes parents, buon giorno, c'est un plaisir d'être parmi vous. J'ai été heureux de suivre vos délibérations hier. Il y a deux petits points dont je voudrais parler, parce qu'ils sont pertinents.

La semaine dernière, j'ai eu la chance de passer quelques jours à Vancouver, où il faisait beau, pour rencontrer les «beaux-parents» du nouveau parti du Crédit social, ledit «Reform Party of Canada». Ils ont discuté des difficultés que traverse le pays avec leurs «beaux-parents» de l'est, Italiens, socialistes, de tendance libérale ou conservatrice.

Aujourd'hui, je suis moins chanceux. Ma mère a eu une attaque, et je suis en train de vider son appartement. Elle se trouve dans une maison de repos, à Sudbury, et l'assurance-maladie paie tous ses frais. Heureusement, car autrement je serais pratiquement ruiné. Je suis scandalisé par les pays n'ayant pas de normes nationales pour leurs soins de santé. Cette question me tient très à coeur. J'ai beaucoup d'amis aux Etats-Unis qui nous considèrent à cet égard comme un modèle pour le monde.

J'enseigne depuis plus de 25 ans, et je suis convaincu de la nécessité d'avoir des normes nationales pour l'enseignement. Étant Canadien, je ne mâcherai pas mes mots: peu m'importe qui fait quoi.

J'ai énoncé trois principes généraux auxquels je suis parvenu après beaucoup de discussion et de réflexion, de sorte que je les ai articulés un peu mieux depuis que vous avez reçu mon mémoire qui présente d'ailleurs certaines difficultés sur lesquelles nous pourrons revenir au cours de la période de questions.

Le premier principe est «ne pas nuire». C'est une maxime classique de l'éthique médicale, qui signifie ce qu'elle dit. Elle ne compare pas le mal et le bien, mais elle dit simplement qu'il ne faut pas nuire. Pour bien des raisons et dans beaucoup de situations, il arrive qu'on soit forcé de nuire. Soit dit en passant, je ne suis pas en train de dire que les coûts et les aspects économiques sont nuisibles. C'est une autre question qui intéresse les comptables. Mais nous ne parlons pas de comptabilité.

That is the first rule and I think it should be embedded somewhere in the Constitution. I am not a lawyer, I do not want to be a lawyer and I do not think I need a lawyer. I am a citizen with some education and some concerns. It is up to the government to hire lawyers and for people who know these things to draft them. You can always buy experts.

So I think these three principles do no harm, strengthen the common good of Canada as a community, including Quebec, over the long term. . . That is another principle of classic political philosophy. It goes back 2000 years to Aristotle. You could even find it in Confucius.

The third principle is informed consent, a somewhat contentious term, but yesterday I noticed the openness of the committee to popular sovereignty and mechanisms such as referenda and constitutional conventions. But I think the key is the ethical notion of informed consent. One never lays a risk or even a benefit on others without first and most importantly—at least in the ethical tradition from which I speak—informing them, giving them the information they need to make the choice they are being asked to make. I submit that in executive federalism that cannnot be done—not "is not", but cannot be be done—and therefore in my view it is morally unacceptable. I have profound problems with executive federalism. I think it is politically illegitimate as well, and I think we are all aware of that.

• 0915

I think the "do no harm" principle is extremely important. It is clear that people perceive harm for the constitutional process as a result of Meech Lake. It is also clear, and this is extremely important, that people perceive harm from the fall-out of the misguided economic policies of the last few years. Those two reinforce each other, whether we like it or not. I will speak to that in a moment.

"Strengthen the common good" really means to strengthen Canada. I have travelled and I have lived in Europe and the United States, and I have relatives in the United States. There is absolutely no question in my mind about the quality of this country. Perfect it ain't, good it is.

C'est tout simplement cela. Ce n'est pas parfait, mais c'est merveilleux, et c'est merveilleux même pour les Québécois.

Furthermore, I have not heard a morally or rationally cogent reason anywhere about the oppression of Quebec, about injustice to Quebec. Problems, yes; misunderstandings, yes; resentment, yes; racism—I think that is dying. It may be reviving a bit, but I do not think most of Canada believes that about Quebec, or vice versa.

# [Translation]

C'est la première règle, et je crois qu'il faudrait l'inclure quelque part dans la Constitution. Je ne suis pas avocat, je ne veux pas l'être, et je ne pense pas avoir besoin d'un avocat. Je suis un citoyen assez instruit, qui a certaines préoccupations. Que le gouvernement engage des avocats, et que des spécialistes de ces questions rédigent les textes nécessaires. Il est toujours possible d'acheter des spécialistes.

Je pense donc que ces trois principes, ne pas nuire, renforcer à long terme le bien commun du Canada en tant que société, y compris le Québec... C'est un autre principe de philosophie politique vieux de 2000 ans, qui remonte à Aristote, ou peut-être même à Confucius.

Le troisième principe est le consentement éclairé, expression assez controversée, mais j'ai constaté hier que le comité était assez réceptif à l'idée de la souveraineté populaire et de mécanismes comme des référendums et assemblées constitutionnelles. Mais je pense que l'élément essentiel est la notion éthique de consentement éclairé. Il ne faut jamais exposer autrui à un risque ni même lui offrir un avantage sans lui donner d'abord et avant tout—du moins selon la tradition éthique dont je m'inspire—les renseignements dont il a besoin pour faire le choix sur lequel on lui demande de se prononcer. Le fédéralisme exécutif ne pouvant pas permettre le consentement éclairé, il est moralement inacceptable. J'ai beaucoup de mal à admettre ce type de fédéralisme qui est inacceptable aussi du point de vue politique, et je pense que nous en sommes tous conscients.

Le principe «ne pas nuire» me paraît extrêmement important. Il est évident que les gens ont l'impression que l'Accord du lac Meech a nui au processus constitutionnel. Il est évident aussi, et c'est extrêmement important, que les gens estiment que les mauvaises politiques économiques de ces dernières années ont eu des conséquences néfastes. Ces deux facteurs se renforcent mutuellement, que nous le voulions ou non. Je reviendrai là-dessus dans un instant.

«Renforcer le bien commun» signifie en réalité renforcer le Canada. J'ai voyagé et vécu en Europe et aux États-Unis où j'ai de la famille. La qualité du Canada ne fait absolument aucun doute pour moi. Ce n'est pas un pays parfait, mais c'est un bon pays.

It is as simple as that. It is not perfect, but it is marvellous, even for Quebekers.

En outre, où que ce soit, je n'ai pas entendu de justification rationnelle ou raisonnable quant à l'oppression du Québec et à l'injustice dont il serait victime. Il y a des problèmes, certes; des malentendus, certes; du ressentiment, certes; du racisme—je crois qu'il s'estompe. Il peut ressurgir un peu, mais je ne crois pas que la plupart des Canadiens pensent que le Québec est raciste, et vice-versa.

I see absolutely no reason for independence. It is a political power game. This may not be acceptable among colleagues in politics, but I am a citizen. I consider the nonsense before Bélanger-Campeau to be an insult to the country. I consider Allaire a slap in the face, because Allaire does what Duplessis did. I know the Tremblay report—if it is a federal power, it is wrong. That is just nonsense. It is not rational.

You are members of the government of our country. You know you have problems and you know you must govern the country. There is nothing wrong with that. It is an unacceptable argument. There are many acceptable arguments about confused jurisdictions that weaken the country, about costs, about three or four levels of government. If we have supranational structures—sovereignty association or whatever it is—would you believe five levels? That would make it a worse country—a less workable, less democratic, less acceptable and more costly.

The real message I want to make under the common good is that you should strengthen this lucky country, do not weaken it. For me, that means do not decentralize. I do not accept that decentralization is the agenda of the people of Canada, outside of opinion in Quebec, which I think is mistaken and misled, and I stress the last verb.

I understand that those of you in the business community who believe in a free market think decentralization is the best way to go. However, when you change the Constitution you do something irreversible. You have very little flexibility.

I do not agree with the free market agenda of the Progressive Conservative Party, but I agree with your right to govern, to follow your values and to come back to the people of Canada to see what we will say about that. That is the system and we all understand that. I am glad to see some of you nodding. I do not want that in the Constitution, just as you would not want some of the things I would argue for, including certain kinds of direct federal government involvement in the economy. It is in the Constitution, under the unqualified trade and commerce provision of section 91.

I understand that it is 1991 and we have to readdress that. I agree with Quebec and I hope everybody around this table agrees that we should look at everything. What I am trying to do here is to give us some principles to guide us when we do that. I do not think your policy or Mr. Nystrom's policy or Mr. Duhamel's policy should be in the Constitution.

You might find ways of playing with it in the management discussions between the provinces and Ottawa, and that can be undone by the next regime, or if it works. . . I think some of the things you have done, such as the Competition Act, have been exemplary. It takes a lot for me to say that. I have never voted for you, but that is a good policy.

# [Traduction]

Je ne vois absolument aucune raison en faveur de l'indépendance. Il s'agit d'une stratégie politique axée sur le pouvoir. Des politiciens rejetteraient peut-être une telle interprétation, mais étant simplement un citoyen, je considère que ce qui s'est dit devant la commission Bélanger-Campeau est une insulte pour le pays, et j'ai aussi peu d'estime pour la commission Allaire, ce monsieur refaisant ce qu'a fait Duplessis. Je connais le rapport Tremblay, selon lequel tout pouvoir fédéral est mauvais. C'est absurde et irrationnel.

Vous êtes membres du gouvernement de notre pays, vous savez que vous avez des difficultés, et que vous devez gouverner le pays. Il n'y a rien de mal à cela. Leur argument est inacceptable. Il y a beaucoup de choses vraies quant à l'affaiblissement du pays en raison de la multiplicité des juridictions, des coûts, des trois ou quatre niveaux de gouvernement avec des structures supranationales, comme la souveraineté association, ne va-t-on pas se retrouver avec cinq niveaux de gouvernement? Le pays n'en serait pas meilleur. Au contraire, il deviendrait moins performant, moins démocratique, moins acceptable, et plus coûteux.

Le message que je voudrais vous transmettre au sujet du bien commun, c'est qu'il faudrait renforcer ce merveilleux pays, plutôt que l'affaiblir. Pour moi, cela signifie qu'il ne faut pas décentraliser. Je refuse de croire qu'à part les Québécois, qui sont et que l'ont induit dans l'erreur—et j'insiste là-dessus—les Canadiens veulent la décentralisation.

Il semble que le milieu des affaires, qui est en faveur de la libéralisation du marché, pense que la décentralisation représente la meilleure solution. Cependant, une modification de la Constitution est quelque chose d'irréversible qui laisse très peu de souplesse.

Je ne suis pas en faveur de la libéralisation du marché, que défend le Parti progressiste conservateur, mais je reconnais que vous avez le droit de gouverner, d'appliquer votre idéologie et de demander ensuite à la population du Canada ce qu'elle en pense. Tel est notre système, nous le savons tous. Je suis heureux de voir que certains d'entre vous approuvent ce que je dis. Je ne veux pas de cette idéologie dans la Constitution, et vous refuseriez sans doute certaines de mes préférences, comme une certaine participation directe du gouvernement fédéral dans l'économie. Mais il en est question dans la Constitution dans la disposition générale sur le trafic et le commerce, à l'article 91.

Il est vrai que nous sommes en 1991, et que nous devons revoir ces questions. Je conviens avec le Québec que nous devrions tout examiner, et j'espère que tout le monde en est convaincu autour de cette table. J'espaie de vous présenter ici certains principes qui nous guideront dans cette tâche. Je ne pense pas que votre politique, ni celle de M. Nystrom, pas plus que celle de M. Duhamel devraient figurer dans la Constitution.

Vous pourriez la faire intervenir lors des discussions entre les gestionnaires des provinces et ceux d'Ottawa, et le gouvernement qui vous succédera pourra l'annuler, à moins qu'elle ne fonctionne... Certaines de vos réalisations ont été admirables, comme la Loi sur la concurrence. J'avoue cela avec difficulté, car je n'ai jamais voté pour vous, mais c'est une bonne politique.

[Translation]

• 0920

An hon. member: Next time.

**Prof. di Norcia:** No, not next time, buddy. That is a good law, but that is a statute. It should not be in the Constitution.

Furthermore, I would argue on economic grounds, on the grounds of what everybody is calling competitiveness, but nobody is defining it. If you want the references, I would follow people like Robert Reich, Lester Thurow, John Kenneth Galbraith—people like that—Joseph Schumpeter, one of the greatest economists of the century, and the example of Germany and Japan, and argue that the government of the country is not Alberta, it is not Quebec, and it is not even Ontario, believe it or not. I hear that every time I go to Alberta and Vancouver from my in-laws. I tell them I am not Ontario, I am just another Canadian. We are all Canadians. They are Canadians. I know that. Despite everything the newspaper prints, they are Canadians. They see themselves as Canadian. They do not say "I am an Albertan", or even B.C. Lotusland.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Professor di Norcia, I am sorry to interrupt.

Prof. di Norcia: I am over time.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): If you would like to take a minute or two just to wrap it up. . .

**Prof. di Norcia:** I will wind up. The argument here is that we need a high-tech, value-added, research-oriented economy with strong powers. The federal government should have strong powers in education, health, energy, definitely the environment—it floats and moves all over the place—and most definitely the economy.

To conclude on informed consent, really what I say there is in the paper quite clearly and there is very little I would change except one point. It is something we need, and I think this should be in the Constitution, must be in the Constitution. I think public hearings should be mandatory for all constitutional changes. I think that non-elected people should have at the very least consultative roles, and I do not mean the nomenclature of experts or the appointees.

I think referenda are necessary, but I do not think they should only be used after legislation has been drafted. They can be used before that. They can be used as part of a process that begins with discussing general ideas, having public hearings, drafting the law, putting it forward through the current process, which I think is good except for unanimity, say through the Parliament of Canada and a couple of provinces, and if there is a deadlock of the provinces, or within a province, or if a province wishes, or the Parliament of Canada wishes... By the way, it governs all of Canada. It holds referenda anywhere it wants, including the whole country, whether the Government of Quebec says anything is irrelevant. You govern Canada, all of it.

Une voix: La prochaine fois.

M. di Norcia: Non, mon ami. C'est une bonne loi, mais il ne faudrait pas qu'elle soit dans la Constitution.

En outre, je pourrais vous donner des arguments d'ordre économique, puisque tout le monde parle de compétitivité, mais sans la définir. Si vous voulez des références, je vous renvoie à des gens comme Robert Reich, Lester Thurow, John Kenneth Galbraith, Joseph Schumpeter, l'un des plus grands économistes du siècle, et je vous parlerai de l'exemple du Japon et de l'Allemagne pour démontrer que le gouvernement du pays n'est ni l'Alberta, ni le Québec, ni même l'Ontario, croyez-le ou non. C'est de cela que me parlent les membres de ma belle-famille chaque fois que je vais les voir en Alberta et à Vancouver. Je leur dis qu'avant d'être Ontarien, je suis Canadien. Nous sommes tous des Canadiens. Ils sont Canadiens. Je le sais. En dépit de ce qu'impriment les journaux, ce sont des Canadiens. Ils se considèrent comme tels, puisqu'ils ne disent pas «Je suis Albertain» ni même du pays des merveilles, la Colombie-Britannique.

Le coprésident (M. Edwards): M. di Norcia, je suis désolé de devoir vous interrompre.

M. di Norcia: Mon intervention a été trop longue.

Le coprésident (M. Edwards): Si vous voulez une ou deux minutes pour conclure...

M. di Norcia: Je vais terminer. J'estime que nous avons besoin d'une économie axée sur la haute technologie, la valeur ajoutée et la recherche; le gouvernement fédéral devrait avoir des pouvoirs solides dans les domaines de l'enseignement, la santé, l'énergie, l'environnement, bien sûr—puisqu'il est constamment instable—et de l'économie, sans le moindre doute.

Pour conclure au sujet du consentement éclairé, je vous renvoie à tout ce que j'ai dit dans le mémoire, et je n'y changerais pas grand-chose, sauf dans un cas. Je pense que nous avons besoin du consentement éclairé, et il faudrait l'indiquer dans la Constitution. Par conséquent, toute modification constitutionnelle devrait exiger des audiences publiques. J'estime que les citoyens devraient pour le moins être consultés, afin de ne pas laisser ce rôle exclusivement à la nomenklatura des spécialistes ou des personnes nommées.

Les référendums sont nécessaires, mais il ne faudrait pas pouvoir les utiliser seulement après que la législation a été rédigée. On peut les utiliser avant cela, dans le cadre d'un processus qui commence par la discussion des idées générales, la tenue d'audiences publiques, la rédaction de la loi; on pourrait ensuite utiliser la procédure actuelle, qui me paraît bonne, sauf en ce qui concerne la règle de l'unanimité; le Parlement du Canada et certaines des provinces pourraient être consultés et en cas d'impasse au niveau des provinces, ou d'une province, ou si une province ou le Parlement du Canada souhaite. .. Soit dit en passant, c'est lui qui gouverne l'ensemble du Canada. Il organise des référendums où il veut, même à l'échelle du pays, peu importe ce que le gouvernement du Québec en pense. Vous gouvernez dans l'ensemble du Canada.

Constituent assemblies—I like Mr. Estey's proposals. We can discuss that. I think that is a possible mechanism, but it is only, in my view, to be used for radically rethinking the whole thing. It is a very, very tricky thing. I think it is a crisis approach, and we may need that. There are a lot of problems about mechanisms.

I believe strongly that referenda should be somewhere in the Constitution, and in the recommendation I made about this I used the word "only". I tell my students never say "the only", and I just did it. I meant to say ultimately, that is to say at some point in the process. Mr. Trudeau said this, and despite the context of the times I thought it was a good idea. I never voted for him either, or them, but I thought it was a good idea. Because it was a good idea, I think we should look at it. I think that referenda can and should be used, especially when there is deadlock. Furthermore, they were used in Quebec. They were managed, and their management did not work. The people decided to vote the way they thought. It is a tricky problem.

That is the substance of my remarks, Mr. Chairman. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Professor.

Mrs. Campbell (South West Nova): You mention that referenda should be incorporated somewhere in the process. I do not want to talk about what type of majority is needed, because we can get into another technical debate as to majority.

I want to talk to you as an individual. What type of proposal would you put, if a referendum had to be held national-wise within the next year, to the Canadian people? Would it be a referendum that had a package, or would it be a simple proposal: Do you wish to keep Canada together, across Canada, with let us say the identity of Quebec as the distinct society...? I have had this discussion before in committee, but my personal feeling is that Quebec's distinctiveness is already recognized within the Constitution and the BNA Act.

# • 0925

Giving that explanation, in my mind, referendum brings out a lot of fears. If your package is too big then you are going in every direction as to why you are going to vote for or against and not get to the crux of the problem, which is do we in Canada have to renew that we want to stay as Canadians or not, or is it just leadership that should be doing this? Do you think there is a need for a referendum today? And if so, how large would you make the proposal for a referendum?

**Prof. di Norcia:** First, I would doubt that. In California you have extremely complex ballots, and it is supposedly the dumbest state of the union—I mean, cuckoo land—and it works.

Mrs. Campbell: Yes, but there is only one proposition to vote on.

Prof. di Norcia: Have you ever seen a California ballot?

# [Traduction]

Pour ce qui est des assemblées constituantes, j'aime bien les propositions de M. Estey. Nous pouvons en discuter. Ce mécanisme me paraît possible, mais je pense qu'il ne faut l'utiliser que pour tout repenser de fond en comble. C'est quelque chose d'extrêmement épineux, à n'utiliser qu'en cas de crise, de sorte qu'il se peut que nous en ayons besoin. Mais ce genre de mécanisme présente toutes sortes de difficultés.

Je suis fermement convaincu qu'il faudrait inclure les référendums quelque part dans la Constitution, et dans la recommandation que j'ai présentée à ce sujet, j'ai utilisé le terme «seulement», alors que je dis toujours à mes étudiants de le bannir. Je voulais dire «finalement», c'est-à-dire à un moment donné du processus. C'est ce qu'a dit M. Trudeau, et malgré les circonstances, j'ai pensé que c'était une bonne idée. Je n'ai jamais voté pour lui non plus, pour les libéraux, mais j'ai pensé que c'était une bonne idée. Il faudrait l'examiner. Il est donc possible d'utiliser les référendums, et la chose devient nécessaire, surtout en cas d'impasse. De plus, ils ont été utilisés au Québec non sans manipulation, mais ils n'ont pas donné les résultats escomptés. Les gens ont décidé de voter selon leur conviction. Le problème est donc épineux.

Voilà ce que je voulais dire, monsieur le président. Je vous remercie.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie, monsieur.

Mme Campbell (South West Nova): Vous dites qu'il faudrait inclure les référendums quelque part dans le processus. Je ne veux pas parler du type de majorité requise, afin d'éviter une autre discussion théorique à ce sujet.

Je voudrais vous demander ceci: Si on organisait un référendum à l'échelle nationale d'ici l'an prochain, quelle question poseriez-vous aux Canadiens? S'agirait-il d'une question multiple, ou plutôt d'une simple proposition: Voulez-vous que le Canada reste uni dans son ensemble, avec le Québec comme société distincte? J'ai déjà soulevé cette question devant le comité, mais personnellement, j'ai le sentiment que le caractère distinct du Québec est déjà reconnu dans la Constitution et dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

C'est pour cette raison que les référendums m'inquiètent beaucoup. Si trop de questions sont posées, il sera difficile de savoir comment voter, et de plus, le problème essentiel ne sera pas réglé; il s'agit de se demander si nous voulons rester Canadiens ou non, ou de savoir si seuls nos dirigeants devraient se poser de telles questions. Estimez-vous qu'un référendum s'impose aujourd'hui? Si c'est le cas, limiteriez-vous ou non le nombre de questions proposées?

M. di Norcia: Tout d'abord, j'ai des doutes à ce sujet. En Californie, les bulletins de vote sont extrêmement complexes, alors que cet État est censé être le plus stupide de l'union—le plus dingue—et le système fonctionne.

Mme Campbell: Oui, mais les gens n'ont à se prononcer que sur une proposition.

M. di Norcia: Avez-vous jamais vu un bulletin de vote de la Californie?

Mrs. Campbell: Yes, but the propositions are normally well known

**Prof. di Norcia:** But there is often more than one. The ballot is complex. Therefore I think you can put a fairly complex proposal before the people of Canada. Our educational levels are actually higher than in California, I think. That is just to deal with that point.

Secondly, the proposition before Quebec in 1980 was a masterpiece of obscure prose, and they understood it.

Thirdly, I propose six months to three years. I propose a lot of time for process. I refuse to accept Quebec's deadline. This is Canada. They set their deadline for Quebec, they did not set the deadline for the Government of Canada. I refuse to accept any referendum in the country that is not held in Quebec. It is utterly illegitimate. It means the Government of Canada is abdicating its responsibilities. They are Canadians still.

Therefore, I am avoiding the simple question you have put because I think it is a motherhood question. I think it has to be a tough question in tough times.

My real point is that executive federalism has failed and cannot but fail. I would even ban first ministers conferences, but that is personal. But I think it has failed. We are in a crisis of legitimacy. I think a great deal of thought has to go into the wording of questions.

I have also made the point that the constitution-making should be non-partisan. I would make this point right now—that every government in this country tomorrow could make constitution-making non-partisan. I think it should be in the Constitution—that there are non-confidence votes. All of you can do that; it can be done immediately. I would like to see that pledge from all the prime ministers and premiers of this country. I think it is extremely important.

By the way, I think a lot of votes in Parliament should be that way, and you would get a lot more support from your constituency, from people... But that is a separate point.

If you do some of these things and if you require public hearings. . . And again, every government can do what Manitoba did. Say we will require public hearings. . . I have said six months. I am not going to play about six months.

We had public hearings on the Constitution with the Ontario committee in Sudbury and the place was packed. That is really interesting. So if you do some of these things, then when you do have a referendum...

I really think if we start to move on the Constitution, there is a will. . . Mr. Getty and Mr. Bourassa met. If those two can talk, just about anybody can talk.

I think there is a will in Quebec to look for a solution. We have to meet their legitimate aspirations and if that process has started by the middle of 1992 and is serious in Canada—I refuse to say English Canada; this is Canada. It is time we said that. C'est le Canada. I will not bother with the Italian.

[Translation]

Mme Campbell: Oui, mais normalement les propositions sont bien connues.

M. di Norcia: Il y a souvent plus d'une question. Le bulletin de vote est compliqué. Par conséquent, je pense que vous pouvez poser aux Canadiens des questions assez complexes puisque les niveaux de scolarité sont supérieurs à ceux de la Californie, à mon avis. Voilà donc ce qu'il en est de cette question.

Par ailleurs, la proposition présentée aux Québécois en 1980 était un chef-d'oeuvre d'obscurité, et ils l'ont comprise.

Troisièmement, je propose six mois à trois ans, et donc beaucoup de temps pour agir. Je refuse la date limite du Québec. Il peut se fixer toutes les limites qu'il veut, mais il ne va pas en fixer au gouvernement du Canada. Je refuse d'accepter un référendum qui serait proposé partout dans le pays sauf au Québec. C'est tout à fait illégitime, et cela signifierait que le gouvernement du Canada abdique ses responsabilités. Les Québécois sont encore des Canadiens.

Par conséquent, j'éviterais de poser la question simple que vous avez formulée, parce qu'elle va de soi. Nous vivons des temps difficiles, et la question doit l'être aussi.

Mon argument principal est que le fédéralisme exécutif a échoué et ne peut qu'échouer. Personnellement, j'interdirais même les conférences de premiers ministres. Le système a échoué. Nous traversons une crise de légitimité. Il faut donc beaucoup réfléchir à la façon dont les questions seront posées.

Je dis aussi que le sectarisme politique ne devrait pas intervenir dans l'élaboration d'une constitution. Je voudrais que ce soit l'objectif des gouvernements à venir, et il faudrait que la Constitution en fasse état, en indiquant qu'il n'y aura pas de vote de défiance. Vous pouvez tous insister là-dessus dès à présent. J'aimerais qu'au niveau fédéral aussi bien que provincial, tous les premiers ministres prennent un engagement dans ce sens, car c'est essentiel.

Soit dit en passant, je pense que beaucoup de votes devraient se faire de cette façon au Parlement, ce qui ne pourrait qu'augmenter l'appui des électeurs, de la population... Mais c'est une autre question.

Si vous procédez de cette façon et que vous avez besoin d'audiences publiques... Là encore, chaque gouvernement peut imiter le Manitoba, en demandant la tenue d'audiences publiques... J'ai parlé de six mois. Je ne vais pas chipoter à ce sujet.

Le comité de l'Ontario a tenu à Sudbury des audiences publiques sur la Constitution, et la salle était pleine. Par conséquent, grâce à ce genre de chose, lorsque vous organisez ensuite un référendum. . .

Je suis convaincu que si nous commençons à faire quelque chose au sujet de la Constitution, si la volonté existe... MM. Getty et Bourassa se sont rencontrés. S'ils sont capables de dialoguer, n'importe qui peut le faire.

Je pense qu'il existe au Québec une volonté de trouver une solution. Nous devons répondre aux aspirations légitimes de cette province, et si les choses commencent à bouger d'ici le milieu de 1992, et que le Canada—je refuse de parler du Canada anglais—fait preuve de bonne volonté... Il est temps que nous parlions du Canada comme tel *This is Canada*. Je ne le dirai pas en italien.

If we started that, and it is serious, I think you give Mr. Bourassa a chance to get off the hook. He has consistently maintained the government's independence of Bélanger-Campeau and Allaire. He has done what any good prime minister should do: he is governing his province and he is saying no party, no convention, no committee will govern the province. He is absolutely right. I think we...well, you are my government, and that is the way the government should act.

That is a very indirect answer to your question, but I am afraid that is the way I have to answer it.

Mrs. Campbell: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Duhamel.

• 0930

**Mr. Duhamel (St. Boniface):** Thank you for your presentation. I want to make sure I understand. Where would the referendum fit in your concept of constitutional change?

**Prof. di Norcia:** There are two places. It could be part of the early process, a feeling for how people feel, or a final agreement, for instance, to the terms of negotiation with Quebec over independence. Sovereignty is independence.

**Mr. Duhamel:** Do you see any room in the Constitution for what one terms a veto or protection or guarantees?

### Prof. di Norcia: Absolutely.

**Mr. Duhamel:** For example, there has been a lot of discussion about that for Quebec on language, culture, the civil code, appointments to the Supreme Court and perhaps also for native people.

**Prof. di Norcia:** There is a section in here that says any group whose interests are directly affected by a constitutional amendment should have the right to vote on it. I would say their consent to it, even if the whole country also votes, should be a control on the rest of the country.

By the way, I would not single out aboriginal people. That gives privilege to one group of people. They come under that general ethical rule of informed consent. That is how it works.

Mr. Duhamel: It is an interesting point. Let me make sure I have understood your argument. I think I understand what informed consent is. You have just indicated how important it is to Quebec to have those guarantees. You have also extended that to aboriginal people, provided they were involved in the process.

Prof. di Norcia: Yes, affected by the amendment.

Mr. Duhamel: Yes. Yet you indicated that if Canada were to undertake a referendum, it could do so whether or not Quebec were involved. There seems to be a contradiction to the principle you have in fact put forward. I do not understand it.

**Prof. di Norcia:** One part of the amendment formula right now says that if you change a province's status or something, the province has a veto or has to vote on it. Underlying that is the general principle. If you directly affect

# [Traduction]

Si nous commencions sérieusement à voir les choses de cette façon, M. Bourassa aurait la possibilité de se tirer d'affaire. Il a constamment maintenu l'indépendance du gouvernement par rapport aux commissions Bélanger-Campeau et Allaire. Il a fait ce que doit faire tout bon premier ministre en gouvernant sa province, et en ne cédant son rôle à aucun parti, aucune convention et aucune commission que ce soit. Il a tout à fait raison. Nous. . . vous êtes mon gouvernement et c'est ainsi qu'un gouvernement doit agir.

J'ai répondu de façon très indirecte à votre question, mais je crains que c'était ma seule façon de vous répondre.

Mme Campbell: Je vous remercie.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Duhamel.

M. Duhamel (Saint-Boniface): Je vous remercie de votre exposé. Je veux être sûr de bien vous comprendre. Où se situerait le référendum dans votre concept de changement constitutionnel?

M. di Norcia: Au début du processus, afin de sonder l'opinion des gens, ou à la toute fin, pour leur demander ce qu'ils pensent des modalités des négociations avec le Québec au sujet de l'indépendance. Cette indépendance équivaut à la souveraineté.

M. Duhamel: Faudrait-il inclure selon vous dans la Constitution ce que certains qualifient de veto, de protection ou de garantie?

M. di Norcia: Absolument.

M. Duhamel: Par exemple, il a beaucoup été question de cela pour le Québec en ce qui concerne la langue, la culture, le code civil, les nominations à la Cour suprême, et peut-être aussi les autochtones.

M. di Norcia: Il est indiqué ici que tout groupe dont les intérêts sont directement touchés par une modification constitutionnelle devrait avoir le droit de voter à ce sujet. Même si l'ensemble du pays vote aussi, le consentement de ces groupes devrait constituer une sorte de mécanisme régulateur pour tout le monde.

D'ailleurs, je ne mettrais pas les autochtones à part, pour éviter de privilégier un groupe en particulier. La règle d'éthique générale du consentement éclairé s'applique à eux aussi. C'est ainsi qu'elle fonctionne.

M. Duhamel: C'est très intéressant. Je voudrais être sûr de bien comprendre votre argument. Je crois comprendre ce qu'est le consentement éclairé. Vous venez de dire qu'il est très important que le Québec ait ces garanties. Vous les avez étendues aussi aux peuples autochtones, pourvu qu'ils aient participé au processus.

M. di Norcia: Oui, qu'ils soient affectés par la modification.

M. Duhamel: Oui. Or vous avez dit que si le Canada organisait un référendum, il pourrait le faire que le Québec y participe ou non, ce qui me paraît contraire au principe que vous avez énoncé. Je ne comprends pas.

M. di Norcia: Selon la formule actuelle de modification, si on modifie le statut ou quelque chose d'une province, elle peut opposer son veto ou se prononcer à ce sujet. Le principe général est sous-jacent à cela. Si vous touchez directement un

a group—I think that was the language the chairman used yesterday—and say change aboriginal rights, you can ask all the people of Canada or a whole province or a whole group, the west or whatever, what they think. Computers can do this. You have to find some way of identifying the members of that group, and that can be done. Certainly it can very easily be done with status Indians. I know there are a lot of problems with that, but these things can be done. They would have a veto. Furthermore, with regard to aboriginal people in New Zealand, they have their own MPs. That would also help articulate who they are.

If you were to affect the rights of English Canadians in Quebec or French Canadians outside Quebec, they could be identified too. They would have a veto. Let us say most of the country favoured eliminating the rights of English-Canadian minorities in Quebec, but the English-Canadian minorities said no way. That would kill the amendment.

Mr. Duhamel: It is an interesting concept. I wish we had more time to develop it. Let me just go on to a final point.

If I understood your initial remarks correctly, you made a linkage between economic situation and a sense of alienation or some disunity within the country. Let me just expand on that a bit, not without knowing that these are difficult times for Canadians, virtually everywhere. It is tough. We have a lot of poor. We have a lot of unemployed people going to food banks, and we are losing a lot of manufacturing jobs, etc. Did I understand that linkage? That is the linkage you make? Could you expand upon it just a bit?

**Prof. di Norcia:** There are two. The first one was general. It was even on the front page of *The Globe and Mail* yesterday, surprisingly, right under the report of the poll, where it said the national spirit was low due to the economy. That was the first point I made. Because of the problems in the recession and the problems with the Constitution, they are re-enforcing each other. That is just a general pscyhology. I am sure you have all noticed that.

The second one is stronger. It has to do with decentralization and the need to re-enforce or retain strong central government powers over the economy so that the 21st century agenda of manufacturing, high-tech, flexible work force, education, energy, the environment can be run right across this country and, let me add, in co-operation with the provinces. I do not see this as antagonistic. I do not like antagonism between provinces and the federal government. I would like to see the end of that. I do not see any opposition between the two—quite the contrary.

• 0935

Mr. Nystrom (Yorkton—Melville): I want to pursue your ideas on informed consent a bit more, because really I think what you are talking about in many ways is a double majority here. You use the example of anglophone rights in

# [Translation]

groupe—je crois que ce sont les termes que le président a utilisés hier—en modifiant par exemple les droits des autochtones, vous pouvez demander à toute la population du Canada, ou à toute une province, ou à tout un groupe, à l'ouest par exemple, ce qu'il pense. La chose peut se faire par ordinateur. Il faut trouver la façon d'identifier les membres du groupe, ce qui peut se faire. C'est très facile pour les Indiens inscrits. Je sais qu'il y a beaucoup de problèmes à ce sujet, mais ces choses peuvent se faire. Ils auraient donc un droit de veto. En outre, les autochtones de Nouvelle–Zélande ont leurs propres députés, ce qui facilite l'identification des membres du groupe.

Si les droits des Canadiens anglophones du Québec ou des Canadiens francophones hors Québec étaient touchés, il serait possible de les identifier aussi. Ils auraient un droit de veto. Disons que la plupart des citoyens étaient en faveur de la suppression des droits des minorités canadiennes anglophones au Québec, mais que celles-ci s'y opposaient de façon catégorique. La proposition en serait rejetée.

M. Duhamel: C'est un concept intéressant. J'aurais voulu que nous ayons plus de temps pour l'approfondir. Je voudrais vous poser une dernière question.

Si j'ai bien compris vos remarques préliminaires, vous établissez un lien entre la situation économique et le sentiment d'aliénation ou de désunion qui existe dans le pays. Il est vrai que pratiquement partout les Canadiens traversent une période difficile. Les temps sont durs. Nous avons beaucoup de pauvres, de chômeurs qui vont dans des banques d'alimentation, et nous perdons énormément d'emplois dans le secteur manufacturier. Est-ce que j'ai bien compris le lien que vous avez établi? Est-ce bien ce que vous avez voulu dire? Pourriez-vous revenir un peu plus longuement sur cette question?

M. di Norcia: Il y a deux aspects. Le premier était général, et il en a même été question dans la première page du Globe and Mail d'hier. C'était assez étonnant que juste sous les résultats du sondage, il était indiqué que le pessimisme de la nation était dû au marasme économique. C'était mon premier argument: la récession et les problèmes constitutionnels se renforcent mutuellement. Il s'agit d'un élément psychologique que vous avez sans doute tous constaté.

Le second aspect est plus probant. Il concerne la décentralisation et la nécessité de renforcer ou de maintenir des pouvoirs forts pour le gouvernement central afin qu'il puisse gérer l'économie du 21e siècle à l'échelle de l'ensemble du pays, et en coopération avec les provinces, dans les domaines manufacturiers, de la technologie de pointe, de la main-d'oeuvre et sa mobilité, de l'enseignement, de l'énergie et de l'environnement. Je ne vois pas d'antagonisme dans tout cela, et je n'aime pas qu'il y ait de l'antagonisme entre les provinces et le gouvernement fédéral. J'aimerais que cet antagonisme cesse; selon moi, il n'existe pas d'opposition entre ces deux niveaux de gouvernement, bien au contraire.

M. Nystrom (Yorkton—Melville): J'aimerais revenir un peu sur cette idée de consentement éclairé car je crois qu'à bien des égards, il s'agirait d'une double majorité. Vous prenez l'exemple des droits des anglophones au Québec, vous

the province of Quebec, that they could not be changed without the consent of the anglophone population in the province of Quebec or the French-speaking population outside of Quebec, in terms of francophone rights. Some people have advocated this kind of system in terms of a double majority. In other words, you cannot change something that affects the aboriginal people directly without the consent of the aboriginal people. Is that the kind of system you are looking at when you talk about informed consent?

**Prof. di Norcia:** One really has to think out where you are going to do this. I do not think this applies everywhere. It is where very clearly specific rights of groups or specific rights of provinces are affected by the amendment. I am not sure this is double majority. It may be, but the Constitution does allow for a veto already and I think there is an interesting point underlying that. I think Quebec needs a veto to protect its special cultural status as *une nation*, and it has to be said in French because it is not an independent state. I accept that, and I think informed consent is already operative in the Constitution in that way. I am not sure if I have answered your question though.

Mr. Nystrom: I think I know what you mean. I want to go back to referenda. What constitutes a majority in your vision of a referendum? I am talking about a referendum across the country on a constitutional issue.

**Prof. di Norcia:** I would be happy with 50%, but the Constitution already has mechanisms for a stronger majority—what is it, 50% of the population in seven provinces currently. I can see playing with that because constitutional change is very serious when we want to increase the majority, but I would not want to make it too rigid. You are going to the people. You might go for 60%. There is a very good argument for that because it is already part of constitutional principles that changing constitutional law should be a little bit more difficult than changing statutes. But I would tend to leave the veto of the minority at 50%. This is not a cop—out, but I have not given much thought to the details. I was trying to think out the principle that I have established.

Mr. Nystrom: I think some thought must be given to what is a majority in a referendum as well, in a federal state.

# Prof. di Norcia: Oh yes.

Mr. Nystrom: After all, we have the sovereignty of the provinces in many areas too, where they have sovereign powers over many fields in constitutional change and to change the Constitution, and we also have different regional interests. In Saskatchewan we have a lot of interest in agriculture, resources and the like. If you had a straight majority in a national referendum, you could actually have one province voting yes and nine provinces voting no. If Ontario voted overwhelmingly yes, the referendum would carry against the wishes of nine other provinces.

What about a regional majority? Some people have talked about a regional majority, plus a majority in all other five regions of the country.

# [Traduction]

dites qu'ils ne devraient pas pouvoir être changés sans le consentement de la population du Québec, ou celui de la population d'expression française hors Québec, pour ce qui est des droits des francophones. Certains ont préconisé ce type de système de double majorité. Autrement dit, on ne pourrait changer quelque chose qui touche les autochtones directement sans leur consentement. Est-ce le genre de système que vous envisagez lorsque vous parlez de consentement éclairé?

M. di Norcia: Il faut vraiment savoir où cela va s'appliquer. Je ne pense pas que cela puisse s'appliquer à tout. Il s'agit bien évidemment de droits touchant spécifiquement des groupes ou des provinces qui seraient visés par l'amendement. Je ne suis pas sûr qu'il s'agisse d'une double majorité. Peut-être, mais la Constitution prévoit déjà un veto et je crois qu'il y a là quelque chose d'intéressant. Le Québec doit avoir un veto pour protéger son statut culturel spécial, le fait qu'il est une «nation», et je dis ce mot en français puisqu'il ne s'agit pas d'un État indépendant. Je l'accepte et je crois que le consentement éclairé existe déjà sous cette forme dans la Constitution. Je ne suis pas sûr d'avoir répondu à votre question.

M. Nystrom: Je pense savoir ce que vous voulez dire. J'aimerais revenir au référendum. Qu'est-ce qui constitue une majorité dans votre référendum? Je parle d'un référendum national sur une question constitutionnelle.

M. di Norcia: Je me satisferais de 50 p. 100, mais la Constitution prévoit déjà des mécanismes nécessitant une majorité plus forte—si je ne m'abuse, 50 p. 100 de la population dans sept provinces en même temps. On pourrait jouer un peu avec cela parce que les changements constitutionnels sont très graves quand on veut accroître la majorité mais je ne voudrais pas que ce soit trop rigide. On consulte la population. On pourrait penser à 60 p. 100. Il y aurait un bon argument puisque les principes constitutionnels veulent que changer le droit constitutionnel soit un peu plus difficile que changer simplement les lois. Je serais toutefois tenté de laisser le veto de la minorité à 50 p. 100. Ce n'est pas que j'évite de répondre mais je n'ai pas tellement réfléchi aux détails de la question. Je pensais plutôt aux principes.

M. Nystrom: Je pense qu'il faudra réfléchir à ce qui constitue une majorité également dans un référendum, dans un État fédéral.

# M. di Norcia: Oh, oui.

M. Nystrom: Après tout, les provinces sont souveraines dans bien des domaines aussi, elles ont des pouvoirs souverains dans bien des domaines pouvant être modifiés par la Constitution et dans le processus de modification de la Constitution. D'autre part, nous avons des intérêts régionaux différents. En Saskatchewan, par exemple, nous nous intéressons beaucoup à l'agriculture, aux richesses naturelles, etc. Si l'on prévoyait dans un référendum national une simple majorité, il pourrait se faire qu'une province vote oui alors que les neuf autres votent non. Si l'Ontario votait massivement oui, cette province l'emporterait contre les neuf autres provinces.

Que pensez-vous d'une majorité régionale? Certains ont parlé de majorité régionale, en plus d'une majorité dans les cinq autres régions du pays.

**Prof. di Norcia:** I have always liked the Fulton–Favreau plan better than the current one. I like the four regions view.

Mr. Nystrom: I have one last question in terms of referenda. Would you apply the Canada Election Act's financing rules to a referendum campaign? If one did not do that, you could have one group with access to tremendous resources, having immense advantage in a campaign. Look at the free trade campaign in the last election, where third–party advertising rules did not apply. Thomas d'Aquino of the Business Council on National Issues has access to a lot of money that people on the other side did not have.

**Prof. di Norcia:** I think that has to be thought out even within the regular Canada Election Act. I think that is a very serious problem even within elections.

Ms Hunter (Saanich—Gulf Islands): I would like to explore your analysis of what is in the Constitution a little more and the indications of what is coming down the pike constitutionally. What I will do is put words in your mouth and then you can disagree with them if they are inaccurate. You said that decentralization is not the way to go, and then you took a few swipes at the Conservative Party. You did not agree with their free—market philosophy.

Prof. di Norcia: That is right.

Ms Hunter: Do you believe the decentralization mode is a free-market instrument? Is that why you object to its being in the Constitution?

• 0940

**Prof. di Norcia:** I object to it, first because the Government of Canada is weak enough as it is. I think that the powers given in 1867 are correct. I think the Privy Council were a bunch of English jerks. I have read their decisions; some of them are appallingly convoluted and silly. I mean that. I am thinking of the alcoholism decision, which was absolutely ridiculous.

Furthermore, I actually talked with people in the House of Lords in London about this when I was there on sabbatical seven years ago, and they are very clear that some of the decisions on decentralization were tied into property, civil rights, and laissez-faire.

I really do want to make the distinction, with real respect to the government, which has every right to pursue a free market agenda, but I do not want to see that in the Constitution, nor even do I want to see your views in the Constitution. The Constitution really has to be an instrument we all can use.

We have a partisan system, and that is the point. But the Government of Canada—and that is very clear in the document I submitted—has the overriding mandate to govern the whole country, including the provinces. It can even declare public works across the country, unqualifiably. And that is an absolutely crucial crisis power. It should not be used in ordinary ways, but we may have a serious energy crisis very shortly in oil and gas, and we may have a crisis

[Translation]

M. di Norcia: J'ai toujours préféré la formule Fulton-Favreau à la formule actuelle. J'aime l'idée des quatre régions.

M. Nystrom: J'aurais encore une dernière question au sujet des référendums. Appliqueriez-vous les règles financières contenues dans la Loi électorale du Canada à une campagne référendaire? Sinon, un groupe qui aurait accès à d'énormes ressources serait considérablement avantagé dans une telle campagne. Considérez la campagne sur le libre-échange au moment des dernières élections où les règles sur la publicité par les tierces parties ne s'appliquaient pas. Thomas d'Aquino du Conseil canadien des chefs d'entreprises a accès à beaucoup d'argent auquel les autres n'ont pas accès.

M. di Norcia: J'estime que c'est une chose à laquelle il faudrait réfléchir même dans le contexte normal de la Loi électorale du Canada. C'est un problème très grave, même pour les élections.

Mme Hunter (Saanich—les Îles—du—Golfe): J'aimerais revenir un peu sur votre analyse de ce qui se trouve dans la Constitution et de ce qu'elle nous réserve. Je vais essayer de redire ce que vous avez dit et vous pourrez me corriger si je me trompe. Vous avez, me semble t—il, déclaré que la décentralisation n'était pas la solution et vous en avez profité pour attaquer le Parti conservateur. Vous n'êtes pas d'accord sur son idée de libéralisation du commerce.

M. di Norcia: En effet.

Mme Hunter: Pensez-vous que la décentralisation soit un instrument favorisant la libéralisation du commerce? Est-ce la raison pour laquelle vous ne voulez pas que cela figure dans la Constitution?

M. di Norcia: Je n'en veux pas, parce que le gouvernement fédéral est déjà suffisamment faible. Les pouvoirs donnés en 1867 conviennent. Le Conseil privé était un groupe d'énergumènes anglais. J'ai lu leurs décisions; certaines sont horriblement embrouillées et stupides. C'est vrai. Je pense à la décision sur l'alcoolisme, qui était absolument ridicule.

D'autre part, j'en ai parlé à des gens à la Chambre des Lords lorsque j'y suis allé en année sabbatique il y a sept ans et ils sont certains que certaines des décisions touchant la décentralisation ont été dictées par des considérations touchant le droit de propriété, les droits civils et le laissez-faire.

Je veux qu'il y ait une distinction. Je reconnais que le gouvernement a tous les droits de poursuivre un programme de libéralisation du commerce mais je ne voudrais pas que ce soit dans la Constitution de même que je ne voudrais pas que vos propres points de vue soient dans la Constitution. La Constitution doit être un instrument que nous pouvons tous utiliser.

Nous avons un système partisan et c'est là la question. Toutefois, le gouvernement canadien—et cela est très clair dans le document que j'ai soumis—a comme premier mandat de gouverner l'ensemble du pays, y compris les provinces. Sur peut même décider de travaux publics dans tout le pays, sans aucune restriction. Et c'est un pouvoir absolument crucial en cas de crise. Il ne peut être utilisé en temps normal mais nous pouvons connaître une grave crise énergétique touchant

over the environment that constrains hydro development in James Bay, I hope.

There are some very serious problems facing us as we go into the 21st century. I do not want an emasculated—pardon the verb—Government of Canada.

Ms Hunter: Just let me clarify it. If we have a decentralized central government, do you believe that predisposes our country to a free market and constrains future governments that may have a different political philosophy?

**Prof. di Norcia:** Oh, it absolutely constrains future governments of all stripes, including classical 19th-century Tories.

The interesting thing is that Allaire is corporate. Bélanger-Campeau are business people. The business elites are definitely in favour of decentralization. This is a free country, and that is a perfectly legitimate argument. I want them to put it forward. But what I am trying to do is make a position that I am not hearing enough, and I am convinced it is not a personal position. First, I am convinced that it is the principles of the Constitution as it stands. Second, I am convinced it is extremely strong in the people. And I would also add, by strengthening the Government of Canada you make it more credible inside Quebec. The weaker you make the Government of Canada, the less attractive it is for Quebec to stay. I would not want to stay.

Ms Hunter: I think this is an important point. We do not necessarily have to agree with you—

# Prof. di Norcia: No.

Ms Hunter: —but what we have to do is understand that there are political ideologies attached to the way we construct the Constitution.

**Prof. di Norcia:** To some extent there are. That is very true, to some extent.

Ms Hunter: This may be because one of the messages we have heard consistently is that the constitution-building should be a non-partisan exercise.

# Prof. di Norcia: Yes, I agree.

Ms Hunter: But when we are dealing with this, when we are talking about political philosophies, we obviously have different political philosophies and we are going to be bringing them forward, philosophies that are consistent with party politics. So it is a difficult dilemma we are in.

**Prof. di Norcia:** A very fast point: the Government of Canada must be strong. That is it. That leaves room for everybody.

**Mr. Nystrom:** When you are talking about decentralization, you are talking about decentralization of powers?

Prof. di Norcia: Yes.

# [Traduction]

le pétrole et le gaz ou une crise touchant l'environnement qui oblige à limiter le développement hydro-électrique dans la Baie James, ce que j'espère.

À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, des problèmes très sérieux nous attendent. Je ne voudrais pas d'un gouvernement canadien émasculé, pardonnez l'adjectif.

Mme Hunter: Permettez-moi d'essayer de préciser les choses. Si nous avons un gouvernement fédéral décentralisé, pensez-vous que cela prédispose notre pays au libre marché et limite les possibilités de gouvernements futurs qui pourraient avoir d'autres idées politiques?

M. di Norcia: Il est certain que cela limite les gouvernements futurs, quelles que soient leurs idées politiques, même les conservateurs classiques du XIX<sup>e</sup> siècle.

Ce qui est intéressant c'est que Allaire défend le point de vue des sociétés. Bélanger-Campeau représente également le monde des affaires. Les élites du monde des affaires sont certainement favorables à la décentralisation. Nous sommes dans un pays libre et c'est un argument tout à fait légitime. Je veux qu'ils puissent le présenter. Ce que j'essaie de faire c'est de dire quelque chose que l'on n'entend pas souvent même si je suis convaincu que ce n'est pas une position personnelle. Tout d'abord, je suis certain que c'est dans les principes de la Constitution actuelle. Deuxièmement, je suis certain que c'est la ferme conviction de la population. J'ajouterais d'autre part qu'en renforçant le gouvernement canadien, il devient plus crédible au Québec. Plus on l'affaiblit, moins il peut intéresser le Québec. Moins il m'intéresse.

Mme Hunter: C'est un point important. Nous ne sommes pas nécessairement d'accord avec vous. . .

# M. di Norcia: Non.

**Mme Hunter:** ...mais nous devons comprendre que les idéologies politiques jouent sur la façon dont nous envisageons la Constitution.

M. di Norcia: Vous avez raison.

Mme Hunter: C'est peut-être parce qu'un des messages que l'on nous répète sans cesse est que nous devons laisser tomber nos idées partisanes lorsque nous nous efforçons de réviser la Constitution.

# M. di Norcia: Oui, je suis d'accord.

Mme Hunter: Mais dans ce cas, lorsque nous parlons de philosophie politique, nous avons de toute évidence des idées politiques différentes et nous allons en tenir compte sachant qu'elles correspondent à la politique de nos partis. Nous nous trouvons donc face à un dilemme assez sérieux.

M. di Norcia: Très brièvement: le gouvernement canadien doit être fort. C'est tout. Cela laisse de la place pour tout le monde.

M. Nystrom: Lorsque vous parlez de décentralisation, vous parlez de la décentralisation des pouvoirs?

M. di Norcia: Oui.

Mr. Nystrom: Then I would agree with you. If we were talking about decentralization in general I would disagree. I think we need decentralization in this country in terms of delivery of programs, administration of programs. A day care centre in my rural riding of Yorkton—Melville is a hell of a lot different from a day care centre in Metro Toronto.

Prof. di Norcia: Oh yes, yes.

Mr. Nystrom: I would not want to have a highly centralized country where you do not have the local flexibility. To me, something that is very important in this country in terms of popular democracy is having some local input, local control, bottom-up grassroots stuff, rather than things being imposed from the centre down.

**Prof. di Norcia:** Sure, and more co-operation at all levels, instead of fighting.

00044

**Mr. Nicholson (Niagara Falls):** Professor, as a lawyer and a believer in the free market system, I am pleased to welcome you here to the committee this morning.

I read with interest your paper, Ethics, Democracy and the Constitution, and I just want to take you through some of the step-by-step process for constitutional change that you are advocating.

You begin by saying that constitutional resolutions would begin in the legislatures or the federal Parliament. Presumably that would be followed in proposal number four by at least six months of public hearings. There would be a free vote then in the legislatures and in the federal Parliament. After that, there would be a three-year ratification period. You would then require binding referenda by those groups or individuals affected. And then in paragraph eight, recognizing that sovereighty rests with the people of Canada, you would require—I am guessing—another referenda or an elected constituent assembly.

It seems to me each one of those is commendable and I guess each one of those can be justified, but as I thought about the different hurdles that any constitutional amendment would have to go through to meet all those tests of times and votes, it seemed to me that constitutional change in Canada would be difficult, if not impossible. Were you trying to say that through five resolutions or not?

**Prof. di Norcia:** To be perfectly honest, I have had time to rethink some of these things. I am not satisfied with this set of recommendations as they stand for different reasons, as well as the ones you have mentioned. This is one of the reasons I sat and listened yesterday and I was glad to hear that some other people had given a little more thought to some of these aspects.

The first few points, though, are already part of the Constitution since 1982. I call it legislative federalism. I noticed your booklet recognizes that and articulates it and I would not touch it except for the unanimity requirement. I think it is a mistake and I think there is a consensus growing about this point.

[Translation]

M. Nystrom: Alors, je suis d'accord avec vous. Si par contre vous parlez de décentralisation en général, je ne suis pas d'accord. Je crois qu'il nous faut décentraliser les programmes, l'administration des programmes. Une garderie dans ma circonscription rurale de Yorkton—Melville est totalement différente d'une garderie au centre-ville de Toronto.

M. di Norcia: Oh. certainement.

M. Nystrom: Je ne voudrais pas que le pays soit tellement centralisé que l'on ne puisse prévoir une certaine souplesse au palier local. S'il y a quelque chose de très important dans notre pays en fait de démocratie populaire, c'est la participation, le contrôle local, le fait que les choses soient confiées aux intéressés plutôt que d'être imposées par le centre.

M. di Norcia: Certainement, et davantage de coopération à tous les paliers, plutôt que de l'antagonisme.

M. Nicholson (Niagara Falls): Professeur, à titre d'avocat et de partisan d'une économie libre, je suis heureux de vous souhaiter la bienvenue ce matin.

J'ai lu avec intérêt votre texte: Éthique, démocratie et Constitution et j'aimerais revenir avec vous sur certains éléments du processus de modification de la Constitution que vous préconisez.

Vous commencez par dire que les résolutions constitutionnelles émaneraient des assemblées législatives ou du Parlement fédéral. On peut ainsi supposer que cela serait suivi à la proposition numéro quatre d'au moins six mois d'audiences publiques. Il y aurait alors un vote libre dans les assemblées législatives et au Parlement fédéral. Après quoi, il y aurait une période de ratification de trois ans. Vous exigeriez d'autre part un référendum exécutoire pour les groupes ou particuliers touchés. Puis, au paragraphe 8, reconnaissant que le peuple canadien est souverain, vous exigeriez, je suppose, un autre référendum ou une assemblée constituante élue.

Chacune de ces étapes me semble tout à fait louable et pourrait probablement se justifier, mais en pensant aux différents obstacles que devrait franchir chaque modification constitutionnelle, à tous les délais et tous les votes auxquels elle serait soumise, je me dis qu'il serait difficile, si non impossible de modifier la Constitution canadienne. Est-ce que c'est ce que vous essayez de dire par ces cinq résolutions?

M. di Norcia: Très honnêtement, j'ai eu le temps de repenser à certaines de ces choses. Je ne suis pas satisfait de cette série de recommandations et ce, pour différentes raisons, en plus de celles que vous venez d'invoquer. C'est pourquoi je suis venu écouter les témoignages que vous avez reçus hier. Je suis heureux que certains aient un peu mieux réfléchi à certains aspects en particulier.

Toutefois, les premiers points font déjà partie de la Constitution depuis 1982. C'est ce que j'appelle le fédéralisme législatif. J'ai remarqué que c'était également indiqué dans votre livret et je n'y toucherai pas sauf pour la question de l'unanimité. Je crois que c'est une erreur et je crois que je ne suis pas le seul à le penser.

I would be very careful about touching too much more except to give some constitutional standing to referenda and to give some constitutional standing or thought to constituent assemblies. Being here yesterday, listening, really helped.

We are in a crisis. As an option for critical situations, one would have to think how one spells it out. It would not be part of the normal amending process. I have come to this conclusion from listening to the deliberations—everybody, not just the presenters but to yourselves too.

Furthermore, the point about elections—and this is one of the criticisms I made in my own brief—is somewhat inconsistent; it is a little bit like Ms Hunter's point with the non-partisanship.

What I am saying is if there is a constitutional issue in an election—and currently it is a partisan system, unfortunately, on the Constitution, but if that remains then I think the parties must make a pledge to the people as to what they will do. I do not think it should be vague. It is a where—do—you—stand thing. In fact, I would prefer an articulated vote in elections, but that is another story.

When we vote, we know what you are going to do about this problem what they are going to do and they are going to do, and that will help us decide how to vote. Of course, this is something you have heard a lot about—that in some way, you must be held to the pledges, at least as parties or governments. I do not know how to do it.

**Mr. Nicholson:** It would be hard to hold us accountable as parties if we accept your idea that it should be a free vote in which partisanship has been removed.

**Prof. di Norcia:** Delegate democracy has been discussed in Alberta and Saskatchewan for years. It is a very interesting concept but I would not want to put delegate democracy into the Constitution for constitutional votes. I would prefer simply to go the non-partisan route. I think it solves most of these problems. It is simpler, it is more elegant and it is certainly needed. I just really think it is desperately needed now.

Mr. Nicholson: Thank you, Mr. Chairman. I believe my colleagues have other questions.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much. Senator De Nino please.

• 0950

Senator Di Nino (Ontario): Buon giorno, Professore di Norcia, benvenuto a Toronto.

Professor, there are a couple of points I would like to have some clarification on. The first one deals with your tying of the economic issues with the constitutional debate or dialogue. I am not really sure exactly what you meant by that. I wonder if you could give me some more thoughts on it.

**Prof. di Norcia:** I think they are tied, and I think they have always been tied. I think they were tied in 1866. I think it was very clear to Sir John A. Macdonald and Étienne Cartier and the others that Canada had to have strong

[Traduction]

Je ne voudrais toutefois pas toucher à grand-chose d'autre, sauf peut-être accorder une place constitutionnelle au référendum et peut-être aux assemblées constituantes. J'ai trouvé très intéressante la journée d'hier.

Nous faisons face à une crise. C'est une option en cas de situation critique et il faut pouvoir l'expliciter. Cela ne ferait pas partie du processus normal de modification. Je suis arrivé à cette conclusion après avoir écouté vos délibérations, pas seulement les témoins mais également vos interventions.

D'autre part, au sujet des élections—et c'est une des critiques que j'ai formulée dans mon propre mémoire—cela ne semble pas très bien se tenir; cela revient un peu à ce que disait  $M^{me}$  Hunter au sujet du caractère impartial d'un tel exercice.

Je veux dire que si les élections portent sur une question constitutionelle—et nous avons malheureusement aujourd'hui un système de partis, en ce qui concerne la Constitution, j'estime que les partis doivent déclarer très clairement à la population ce qu'ils feront. Je ne pense pas qu'ils puissent rester vagues. Il faut qu'ils indiquent très précisément leur position. En fait, je préférerais un vote articulé pour les élections mais, c'est là une autre histoire.

Lorsque nous votons, nous devrions savoir ce que vous ferez au sujet de ce problème et également ce que feront les autres. Bien sûr, on vous a déjà beaucoup parlé de cela et on vous a dit qu'il faudrait que vous teniez vos promesses, du moins en tant que partis ou gouvernements. Je ne sais pas comment on peut vous y obliger.

M. Nicholson: Il serait difficile de nous demander de rendre des comptes en tant que partis si nous acceptons votre idée qu'il doit s'agir d'un vote libre où il n'est pas question de sectarisme.

M. di Norcia: Il y a des années que l'on discute en Alberta et en Saskatchewan de la démocratie par délégation. C'est une idée très intéressante mais je ne pense pas que cela ait sa place dans la Constitution pour les votes touchant cette dernière. Je préférerais la voie non partisane. Cela résoudrait la plupart des problèmes. C'est plus simple, c'est plus élégant et c'est certainement nécessaire. Je crois vraiment que c'est aujourd'hui absolument nécessaire.

M. Nicholson: Merci, monsieur le président. Je crois que mes collègues ont d'autres questions.

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup. Sénateur Di Nino, s'il vous plaît.

Le sénateur Di Nino (Ontario): Buon giorno, Professore di Norcia, benvenuto a Toronto.

Professeur, il y a un ou deux points sur lesquels j'aimerais que vous me donniez quelques précisions. Tout d'abord, vous vouliez relier les questions économiques au débat constitutionnel. Je ne suis pas sûr d'avoir très bien compris ce que vous vouliez dire. Pourriez-vous préciser un peu votre pensée?

M. di Norcia: Je crois que les deux sont liés et ont toujours été liés. Ils l'étaient en 1866. Il était tout à fait évident pour Sir John A. Macdonald et Étienne Cartier ainsi que les autres que le Canada devait disposer de pouvoirs

economic powers. They looked at the United States with the interstate trade and commerce provision in the American Constitution and said they did not want that. They dropped the word interstate. It was very, very clear in 1867, and I think it was very wise. Their view of provinces was a mistake, I think. Historically, we can look back and say they saw provinces as essentially municipalities, and provinces are stronger than that because of health and education powers.

It is 1991 and it is my conviction and the conviction of very qualified observers on the international economy that a strong federal government presence... I would include provincial. I keep trying to come back to this word cooperation. For instance, in the resource sector, I can see tremendous room for co-operation between the oil and gas provinces and the federal government and the electrical oriented provinces on energy policy. I think we really need that. But we need federal leadership. Alberta should not be talking to Quebec, Ontario and Newfoundland. This is a stupid way of doing it. This is why we have a federal government.

I guess I am saying do no harm; do not weaken the federal government unless you have really thought about this. I am talking about the Constitution. Somebody mentioned administrative, and that is a different matter. That is much more flexible and reversible. I am convinced, from my own reading and teaching—I do teach in a business school, as well as in the philosophy department—that the economy requires a strong government presence.

**Senator Di Nino:** The two of them are tied in, I think you are saying. If you do not have a strong economic definition, you are suggesting that the constitutional change or the Constitution itself can be weakened if the economic issues are not dealt with.

**Prof. di Norcia:** That was the first point about the feeling in the country. The second point is the reverse. The second point is that I would not weaken the federal government's economic powers. In fact, I would add powers with regard to energy and environment, which I see very directly related to the economy, and national standards and health and education, which are also related to the economy. It could take leadership with the provinces, at least those who want to co-operate, in moving us into what I think are very turbulent times in the next century.

I do not want to set the federal government against the provinces. That is not what I am trying to say. There is all kinds of room for thinking about what additional clarification of provincial powers might be required here. Property and civil rights is not enough. There are economies in provinces, too. I think these things have to be thought out. I am not arguing against the provinces. I am arguing for a strong Canada. That is the main thrust of this paper.

## [Translation]

économiques très importants. Ils ont regardé ce qui se passait aux États-Unis en fait de commerce d'État à État et de dispositions constitutionnelles touchant le commerce et ils ont décidé que ce n'était pas ce qu'il fallait pour le Canada. Ils ont laissé tomber les termes d'État à État. C'était tout à fait évident en 1867 et je crois que c'était très sage. Leur idée des provinces était à mon avis une erreur. Ils semblent avoir considéré les provinces comme essentiellement des municipalités alors qu'elles sont plus importantes puisqu'elles détiennent des pouvoirs en matière de santé et d'éducation.

Nous sommes maintenant en 1991 et je suis convaincu, tout comme d'autres observateurs très qualifiés de l'économie internationale, que la présence d'un gouvernement fédéral fort... J'inclurais les provinces. J'essaie de revenir à ce mot de coopération. Par exemple, dans le secteur primaire, je crois qu'il y a place à une coopération très poussée entre les provinces productrices de pétrole et de gaz, le gouvernement fédéral et les provinces orientées sur l'électricité pour toutes les questions énergétiques. Je crois que c'est absolument nécessaire. Mais il faut que le gouvernement fédéral prenne l'initiative. Ce n'est pas à l'Alberta d'aller parler au Québec, à l'Ontario et à Terre-Neuve. C'est une façon stupide de faire les choses. C'est pour cela que nous avons un gouvernement fédéral.

Ce que je veux dire c'est qu'il ne faut pas démunir, affaiblir le gouvernement fédéral sans bien y réfléchir. Je parle de la Constitution. Quelqu'un a parlé d'administration, et c'est autre chose. C'est beaucoup plus souple et c'est réversible. Je suis convaincu d'après mes lectures et mon enseignement—j'enseigne dans une école commerciale en même temps qu'à la faculté de philosophie—que l'économie exige une présence gouvernementale ferme.

Le sénateur Di Nino: Vous jugez donc que les deux sont liées. Vous dites que si ce n'est pas bien défini, la Constitution elle-même risque d'être affaiblie.

M. di Norcia: C'était la première chose à propos du sentiment qui prévaut dans le pays. La deuxième chose est l'inverse. Le fait que je ne voudrais pas diminuer les pouvoirs économiques du gouvernement fédéral. En fait, je lui ajouterais des pouvoirs en matière d'énergie et d'environnement, domaines que je considère directement liés à l'économie, et des normes nationales en matière de santé et d'éducation, que je considère également liées à l'économie. Le gouvernement fédéral pourrait avec les provinces, du moins avec celles qui veulent coopérer, nous permettre d'aborder plus sereinement le siècle prochain qui nous réserve des périodes très turbulentes.

Je ne veux pas que le gouvernement fédéral s'élève contre les provinces. Ce n'est pas ce que j'essaie de dire. Il est très possible d'envisager de mieux préciser les pouvoirs provinciaux. Les droits de propriété et les droits civils ne sont pas suffisants. Les provinces ont chacune leur économie. Je crois qu'il faut y réfléchir. Je ne veux pas démolir les provinces. Je veux un Canada fort. C'est là le point essentiel que je défends.

Senator Di Nino: I think we would agree with that. Let me get to my second point before I run out of time. I may have misunderstood you, but I believe you said the Constitution should have no special place for either the aboriginal or Quebec or other constituencies of that nature. In commenting on that, I would like to address your thought about the Allaire and Bélanger–Campéau reports. I believe you would disregard them in conversation with Quebec. Is that what you said, sir?

**Prof. di Norcia:** I will go back on that. The Allaire and Bélanger-Campeau reports are not government policy. I may be factually incorrect on that, but I am pretty sure Mr. Bourassa has kept tremendous freedom of movement for the Government of Quebec, and I think it is very wise.

As a citizen I could attack these things, but if I were a member of any government in Canada, I would be very careful about attacking the policy of another government unless there was very good reason. That happens; it is part of democracy.

• 0955

That may become necessary on this point about sovereignty association and independence, but I think that is premature. In my view, Allaire and Bélanger–Campeau are not worthy of much respect, not even inside Quebec. I do not think there were serious examinations of the full picture, and they were definitely biased.

On the first point, I did not say...in fact I thought I said the opposite, I have always been in favour of special status, to use the old term. I have absolutely no problems with that. It really is a province not like the others. I have been to Alberta and B.C. and both are more like Ontario than Quebec is. That is my personal view. I think there is a very powerful...for the survival and growth, *l'épanouissement*, of the French language and culture and that is the key to distinctiveness. In my view, "distinct society" did not make that clear, and that is what bothered a lot of people. There were a lot of intelligent concerns about Meech Lake.

On the native people, they already have a special provision in the Constitution. I think that is great, and I am not attacking it. It had to do with what I call "articulated vetos". When an amendment directly affects, especially when it threatens to harm but even if it benefits. . . I made this point at the beginning. You do not give benefits to people without asking them. Informed consent requires you to give them a choice, and we already have a veto for the provinces in the Canadian Constitution, for instance. I am not quite sure how it looks in the current amendment form, but it is part of our constitutional tradition. I would accept that.

Senator Di Nino: Thank you for the clarification.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Professor di Norcia. Our time has run out, and perhaps none too soon—I think Senator Carney was approaching critical mass when you made that remark about British Columbia

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: Je crois que nous pouvons être d'accord là-dessus. Permettez-moi de passer à mon autre question avant que mon temps ne soit écoulé. Peut-être vous ai-je mal compris mais je crois que vous avez déclaré que la Constitution ne devrait pas faire une place spéciale aux autochtones, au Québec ou à d'autres groupes de ce genre. Vous avez également fait allusion aux rapports Allaire et Bélanger-Campeau. Je suppose que vous n'en tiendriez pas compte dans un dialogue avec le Québec. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. di Norcia: Permettez-moi de m'expliquer. Les rapports Allaire et Bélanger-Campeau ne sont pas des politiques gouvernementales. Je me trompe peut-être mais je suis bien certain que M. Bourassa a laissé au gouvernement québécois une immense liberté de mouvement et je dirais que c'est très sage.

À titre de citoyen, je peux attaquer certaines choses mais si j'étais membre d'un gouvernement quelconque au Canada, je ferais très attention à ne pas attaquer la politique d'un autre gouvernement sans avoir de très bonnes raisons de le faire. Cela arrive, cela fait partie de la démocratie.

Cela peut devenir nécessaire à propos de la question de la souveraineté-association et de l'indépendance, mais je crois que c'est prématuré. A mon avis, Allaire et Bélanger-Campeau ne méritent pas tellement de respect, même pas au québec. Je ne pense pas que ces rapports représentent un examen sérieux de l'ensemble de la situation et ils sont en tout cas très tendancieux.

Pour le reste, je n'ai pas dit... En tous cas je pensais avoir dit le contraire, j'ai toujours été favorable au statut spécial, pour utiliser l'ancien terme. Je n'y vois aucun problème. C'est vraiment une province différente des autres. Je suis allé en Alberta et en Colombie-Britannique et ces deux provinces ressemblent plus à l'Ontario qu'au Québec. C'est mon point de vue personnel. Je crois que pour la survie, le développement, l'épanouissement de la langue et de la culture françaises, c'est très nécessaire et c'est ce qui fait que cette province est distincte. Ce n'était pas à mon avis très clair dans le terme «société distincte» et c'est ce qui a ennuyé beaucoup de monde. Beaucoup se sont inquiétés à juste titre de certaines dispositions du Lac Meech.

Pour ce qui est des autochtones, il y a déjà une disposition spéciale dans la Constitution. Je crois que c'est très bien, je n'y vois pas d'inconvénient. Il s'agissait de ce que j'ai appelé les «vetos articulés». Quand une modification touche directement, et en particulier quand elle menace, mais même si elle favorise. .. un groupe particulier. Je le disais au début. Il ne faut pas donner des choses aux gens sans leur demander si ça les intéressent. Le consentement éclairé exige qu'on leur laisse le choix, et la Constitution canadienne prévoit déjà un veto pour les provinces, par exemple. Je ne sais pas trop à quoi cela ressemble dans la formule de modification actuelle mais cela fait partie de notre tradition constitutionnelle. Je l'accepte.

Le sénateur Di Nino: Merci de cet éclaircissement.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, professeur di Norcia. Notre temps est écoulé et c'est peut-être bien car je crois que le sénateur Carney commençait à beaucoup s'agiter lorsque vous avez fait cette remarque à propos de la

being just like Ontario. On behalf of the committee, I want to thank you for your contribution. It is ironic that when the medical profession seems to have abandoned the Hippocratic oath that a constitutional issue would embrace it. It may be not a bad recipe for the healing of the country.

Our second witness is Jeffrey S. Graham. Mr. Graham, you have given us a very detailed and thorough brief. We thank you for that. Senator, as a worthy member of the legal profession, I hope you took note of that comment. We look forward to hearing your introductory remarks. Please go ahead, sir.

M. Jeffrey S. Graham (présentation individuelle): Monsieur Edwards, sénateur Beaudoin et membres du Comité, je suis très honoré d'avoir été invité à discuter avec vous de votre mandat concernant le processus de modification de la Constitution canadienne. J'admire les efforts du Comité durant ses voyages à travers le pays. Il écoute avec patience et enthousiasme les points de vue des spécialistes, des représentants et des citoyens ordinaires.

From my non-scientific sampling of your proceedings, initially as an alternative to Late Night with David Letterman and now as an alternative to Hockey Night in Canada, I have been pleased to see how broad a consensus there appears to be on many of the most important issues. From my limited vantage point it appears most observers recognize that the status quo is no longer acceptable, that the Canadian public must be involved to a greater extent than previously in the process of constitutional change, that Canadians outside of Quebec are genuinely and generally sympathetic to the aspirations of French-speaking Quebeckers in seeking to protect and promote the French language and Quebec culture, that Canadians in all parts of Canada are sympathetic to the need to provide our native peoples with a new place in our Confederation, and that the reform of our national institutions to facilitate the participation of Canadians outside central Canada is both necessary and desirable.

• 1000

As you have requested, I will limit my remarks to approximately ten minutes and then welcome your comments and questions.

As you know, my written submission to the committee responds only to the questions raised in the working document entitled "Amending the Constitution of Canada". This morning I would propose to broaden my scope to make a few general observations and to summarize my suggestions with respect to the amending process, and finally to comment on a couple of matters which I believe deserve greater public understanding.

As you know, I am appearing as an individual and not as a representative of any group or organization. Like most Canadians, indeed all Canadians, my vision of Canada and its future has been shaped by many factors, including interactions with other Canadians, my family, and educational experiences.

[Translation]

similarité qui existe entre le Colombie–Britannique et l'Ontario. Au nom du Comité, je tiens à vous remercier de votre contribution. Il est ironique qu'à une époque où la profession médicale semble avoir abandonné le serment d'Hippocrate, une question constitutionnelle puisse l'embrasser. Peut–être que ce ne serait pas une si mauvaise recette pour apaiser le pays.

Notre deuxième témoin est Jeffrey S. Graham. M. Graham, vous nous avez présenté un mémoire très détaillé et très complet. Nous vous en remercions. Sénateur, à titre de membre éminent de la profession juridique, j'espère que vous avez pris note de ce commentaire. Nous sommes maintenant prêts à vous écouter. Je vous cède la parole.

Mr. Jeffrey S. Graham (Individual Presentation): Mr. Edwards, Senator Beaudoin and members of the Committee, it is a great honour to have been invited to discuss with you the issue of the process for amending the Constitution of Canada. I commend the Committee for its efforts during its hearings across Canada. It has been listening with patience and enthousiasm the views of experts, spoke-persons and individuals.

Après avoir suivi un peu au hasard vos délibérations, d'abord à la place de Late Night with David Letterman et maintenant plutôt que la Soirée du Hockey, c'est avec plaisir que j'ai constaté comment il semblait se dégager un large consensus sur nombre des questions les plus importantes. Bien que l'échantillon que j'ai ainsi pu obtenir n'ait rien de scientifique et soit forcément limité, il semble que la plupart des observateurs reconnaissent que le statu quo n'est plus acceptable, que la population canadienne doit participer davantage au processus de modification constitutionnelle, que les Canadiens hors Ouébec sont sincèrement et de facon générale sympathiques aux aspirations des Québécois d'expression française qui veulent protéger et promouvoir la langue française et la culture québécoise, que les Canadiens de toutes les régions du Canada estiment qu'il est nécessaire de donner à nos autochtones une nouvelle place dans la Confédération et qu'il est à fois nécessaire et souhaitable de réformer nos institutions nationales, afin de faciliter la participation des Canadiens qui n'habitent pas le centre du Canada.

Comme vous me l'avez demandé, je veillerai à limiter mon exposé à dix minutes, après quoi je répondrai volontiers à vos questions.

Mon mémoire se contente de répondre aux questions posées dans le document de travail intitulé «La modification de la Constitution du Canada». Ce matin, je me permettrai dans mon exposé d'aborder d'autres questions générales, de vous résumer mes suggestions en ce qui touche le processus de modification et, enfin, de dire quelques mots à propos de sujets sur lesquels la population devrait être mieux renseignée.

Je comparais devant vous à titre de particulier et non de représentant d'un groupe ou d'un organisme. À l'instar de la plupart des Canadiens, sinon tous, ma vision du Canada et de son avenir a été façonnée par de nombreux facteurs, dont mes relations avec mes concitoyens, mes attaches familiales et mon éducation.

My sense of the issues and the process which is most likely to yield a successful resolution to our current challenges has been greatly influenced by my most recent involvement in community organizations in this city, notably Dialogue Canada, as well as citizen forum discussions groups in which I have participated.

First, on the need for a non-partisan approach, there can be little doubt that our country faces the most serious constitutional crisis in its 124 years of history. If we are to be successful in finding a resolution to this crisis, it will require the active participation of most, if not all, political interests working together for the good of the contry. The time for partisan politics on this issue is long past. It will be difficult enough to solve the issues working together. Anything less than a fully non-partisan process would, in my judgment, significantly lessen any chance for success and would constitute unforgiveable conduct on the part of any party so acting.

Recent statements by the Prime Minister and the appointment of Mr. Clark to a key role in the process of constitutional reform are important steps in the right direction, which I am certain will be welcomed by most Canadians. One can only hope that Mr. Clark has the wisdom to review carefully the work of this committee, the Spicer commission, and the parliamentary commissions in other provinces, and to consult fully with the other national parties and the governments of all provinces before expressing any view on the question of process.

Second, on the question of the importance of change, the process of constitutional reform in which we now find ourselves should be seen as a great opportunity for all Canadians. Far from something to fear or to regret, it should be seen as an opportunity for communities within this country that feel aggrieved to achieve a new place in the federation.

Even without the failure of the Meech Lake accord, Canadians would have faced a continuing agenda of important constitutional change, whether it be the reform of the Senate, a new definition of the rights of our aboriginal peoples, or other issues. The failure of the Meech Lake accord simply accelerated this process of reform.

In addition, the failure to ratify the accord has given Canadians an opportunity to contemplate fundamental constitutional reform with the objective of addressing all outstanding grievances and providing Canada with a modern and efficient set of constitutional arrangements as we approach the 21st century.

To the extent that structural changes can make governments more productive and accountable to the citizens of Canada, I am confident that changes will be welcomed by most Canadians. In addition, changes that illuminate duplicative or overlapping jurisdictions will permit us as a nation to reallocate resources to more important objectives and to compete more efficiently in our increasingly global economy.

Having been given this opportunity to accomplish fundamental reform, it is of vital importance that the reforms respond fairly to all outstanding grievances in a way in which the vast majority of Canadians feel once again excited about Canada and confident about Canada's chances for success in the future.

[Traduction]

Ma perception des problèmes de l'heure et des moyens d'y remédier est largement le fruit de ma participation récente aux travaux d'organismes communautaires de cette ville comme Dialogue Canada ainsi qu'aux activités de groupes de discussion animés par des citoyens.

Parlons d'abord de la nécessité d'éviter le parti pris à l'heure actuelle. Il est évident que notre pays fait face à la plus grave crise constitutionnelle qu'il ait connue depuis sa création il y a 124 ans. Tous les politiciens, sans égard à leur parti, devront concerter leurs efforts si nous voulons surmonte cette crise. Le temps n'est plus à la politicaillerie. La tâche à accomplir sera suffisamment difficile sans cela, et la réussite de notre entreprise dépend de cette collaboration de tous les partis.

Les déclarations récentes du Premier ministre sur le sujet ainsi que la nomination de M. Clark à un poste clé dans le domaine constitutionnel constituent un important pas dans la bonne direction comme le reconnaîtront, j'en suis certain, la plupart des Canadiens. Il est à espérer que M. Clark aura la sagesse d'étudier soigneusement les conclusions de ce comité, de la Commission Spicer ainsi que des commissions parlementaires provinciales et qu'il veillera à consulter pleinement tous les partis nationaux de même que les gouvernements provinciaux avant d'exprimer ses vues sur le processus constitutionnel.

Quant à l'importance des changements nécessaires, tous les Canadiens devraient envisager le processus de réforme constitutionnelle dans lequel nous sommes engagés comme l'occasion rêvée d'améliorer la fédération canadienne. Au lieu de craindre ou de déplorer le changement, tous les groupes du pays qui s'estiment lésés devraient saisir l'occasion de faire reconnaître leur place au sein de la fédération.

Même si l'Accord du lac Meech ne s'était pas soldé par un échec, il aurait fallu se pencher sur d'importants changements constitutionnels, qu'il s'agisse notamment de réformer le Sénat ou de redéfinir les droits des autochtones. L'échec du lac Meech n'a fait qu'accélérer le processus.

Par ailleurs, la non-ratification de l'Accord permet aux Canadiens d'étudier les changements constitutionnels fondamentaux qui permettraient de régler les revendications qui subsistent et de doter le Canada d'une Constitution moderne et efficace à l'aube du 21e siècle.

Je suis convaincu que les Canadiens se montreront favorables à ce changement structurel dans la mesure où ils sont susceptibles de rendre leurs gouvernements plus productifs et plus conscients de leurs responsabilités. En outre, l'occasion est belle de remédier au chevauchement de compétences et de réaffecter les ressources pour nous permettre d'atteindre d'importants objectifs et d'améliorer notre compétitivité économique à l'échelle internationale.

Comme le moment est opportun pour les réformes fondamentales, il est impérieux que ces réformes règlent les doléances toujours ressenties de manière à ce que la grande majorité des Canadiens puissent reprendre confiance dans leur pays et s'enthousiasment de nouveau pour son avenir.

Before turning to the question of process, I want to underscore what an important role the media must play in this process of constitutional reform. Most of us depend on the media to filter and refine information regarding the affairs of state. Those in the media need to consider, each time an opportunity arises to sensationalize ar. issue, that they could do the country irreparable harm if the consequence of their action is not carefully considered.

I make this comment recalling the relevant events in Brockville last spring, which achieved such prominence nationally, and the almost hysterical manner in which some of the media reported the final few weeks of events prior to the collapse of the Meech Lake accord.

Having made these few preliminary comments, allow me now to summarize briefly my proposal to overcome the current constitutional impasse, at least from a process perspective.

How are we to achieve fundamental constitutional reform, which I think most of us support? It seems to me—and I should say that I am only echoing sentiments expressed by many others who have come before this committee and testified very eloquently—that we have an excellent chance of success of producing revisions to the Constitution that reflect a broad consensus of Canadians if we are right on the process.

• 1005

The process I have outlined in the paper I delivered to you I just summarized as follows. There would be a process of initiation in which a constituent assembly would be established to recommend substantive revisions to the Constitution, taking into consideration proposals from provincial governments, particularly the Government of Quebec, but also other groups that are seeking change, including our native peoples.

My suggestion is that the assembly would be appointed, rather than elected. The procedure to choose delegates should emphasize the non-partisan nature of the assembly. Those who are closely identified with special interests should, generally, not be eligible to serve.

Each provincial legislature would have an opportunity to appoint an equal number of delegates—for example, five. The delegates could either be members of the legislature or private citizens of high reputation. In addition to the provincially-chosen delegates, the federal Parliament would appoint a number of delegates equal to the total number of provincial delegates. If one worked with five per province and included the two territories, that might be 60, so one would end up with an assembly of 120 persons.

The federal selection committee would be required to ensure that the delegates as a whole were representative of Canadian society, and accordingly the federal delegates would be chosen after the identity of the provincial delegates was established. Federal delegates could either be members of Parliament or private citizens, again, of high reputation. And to the extent possible, the assembly would work on the basis of consensus.

[Translation]

Avant de vous parler du processus lui-même, j'aimerais insister sur l'importance des médias dans la réforme constitutionnelle. La plupart d'entre nous s'en remettent à eux pour toute information touchant les affaires de l'État. Les médias doivent soigneusement soupeser leurs actes et évaluer le tort irréparable qu'ils pourraient causer au pays en pêchant par sensationnalisme.

Je songe en particulier au grand cas fait de l'événement survenu à Brockville le printemps dernier et à la couverture presque hystérique par les médias des événements survenus au cours des dernières semaines précédant l'échec de l'Accord du lac Meech.

Permettez-moi maintenant de vous résumer mes suggestions quant au moyen de dénouer l'impasse constitutionnelle actuelle.

Comment réussir cette réforme constitutionnelle fondamentale que la plupart d'entre nous souhaitons? Je me fais l'écho des sentiments exprimés si éloquemment par beaucoup d'autres témoins en affirmant que nous avons de très bonnes chances d'apporter des modifications à la Constitution qui jouiraient de l'appui de l'ensemble des Canadiens si nous adoptons le processus qui convient.

Le mémoire que je vous ai remis traite du processus que je vais maintenant vous résumer. Je recommande d'abord la création d'une assemblée constituante qui serait chargée de recommander des modifications importantes à la Constitution après avoir pris en considération les propositions soumises par les gouvernements provinciaux, en particulier le gouvernement du Québec, mais aussi tous les autres groupes réclamant des changements, et notamment les autochtones.

Je propose que les membres de cette assemblée soient nommés plutôt qu'élus. Le choix des candidats devrait refléter le caractère non partisan de l'assemblée. Par conséquent, ceux qui sont étroitement associés à des groupes d'intérêts particuliers devraient en être exclus.

Chaque assemblée législative devrait pouvoir nommer un nombre égal de délégués, cinq, pour citer un chiffre. Ces délégués pourraient être soit des députés, soit de simples citoyens de renom. En outre, le Parlement fédéral nommerait un nombre de délégués égal au nombre total de délégués provinciaux. A supposer que chaque province ou territoire nomme cinq délégués, cela ferait 60 délégués provinciaux et territoriaux, et donc l'assemblée se composerait au total de 120 personnes.

Le comité de sélection fédéral veillerait à s'assurer que les délégués fédéraux représentent bien la société canadienne. Par conséquent, ces délégués seraient choisis après ceux des provinces. Il pourrait s'agir soit de députés, soit de simples citoyens de renom. Dans la mesure du possible, l'assemblée chercherait à favoriser le consensus.

The next stage would be a process of legitimization. Following the completion of the work of the assembly, extensive public hearings would be held. The public hearings would give those who are not included in the assembly process an opportunity to comment on the process and propose amendments or improvements to the assembly's proposals.

If the members of the assembly agreed on the improvements proposed, the assembly's proposals could be changed prior to their submission to a referendum. The referendum would hopefully confirm that a large majority of Canadians in all parts of Canada supported the proposals. If there was not wide support for the proposals throughout Canada, the assembly could be asked to try again to revise the proposals to gain additional support. However, if the composition of the assembly is widely supported and the public-hearing process is open and meaningful, I expect that the vast majority of Canadians will support the outcome.

The final stage would be what is provided for in the existing Constitution—the process of ratification. If the referendum approves the changes, the third and final process would be the ratification of the changes by the Parliament of Canada and the provincial legislatures in accordance with Part V of the Constitution Act, 1982. By this point, the governments would simply be confirming the will of the people and would be ill–advised to decline to ratify the proposals.

Let me, if I may, conclude my remarks by commenting on two issues I find both troubling and I think extremely important in terms of being successful in the process. The first is this question of the equality of provinces, about which so many Canadians seem to feel so strongly. It seems to me that one of the keys to a successful conclusion of this process of constitutional reform is overcoming the sentiment, seemingly held by so many Canadians, that all provinces are equal and must continue to be so.

In my view, the premise in part is based on an honest misunderstanding by many of our own constitutional history. In part, it is also based on a fear that by giving any province—at least this is what I believe—a visible status different from other provinces, citizens of that province will inevitably obtain something more from the federation than citizens in other provinces can hope to achieve.

We must help Canadians understand that not all provinces are identical. First, they have never been identical, as many of your witnesses have told you. Second, many of the existing federal programs are designed to address the inequality of resources among provinces. And third, there are more efficient ways to help the smaller and weaker provinces than by treating both big and small the same.

## [Traduction]

La deuxième étape serait l'étape de légitimation. Une fois que l'assemblée aurait terminé ses travaux, des audiences publiques seraient tenues dans tout le pays. Elles permettraient à ceux qui ne participent pas à l'assemblée de faire connaître leurs points de vue sur les modifications proposées par l'assemblée et d'y proposer des améliorations.

Si les membres de l'assemblée s'entendaient pour accepter les améliorations proposées lors des audiences publiques, les recommandations de l'assemblée pourraient être modifiées avant de faire l'objet d'un référendum. On pourrait espérer que ce référendum confirme qu'une grande majorité de Canadiens, des quatre coins du pays, appuient les propositions de l'assemblée. Si ce n'était pas le cas, on pourrait demander à l'assemblée de modifier à nouveau ces propositions pour qu'elles soient plus acceptables à la population. Or, si les délégués de l'assemblée jouissent de l'appui de la population et que les audiences publiques sont ouvertes et fructueuses, j'ai bon espoir que la vaste majorité de Canadiens appuieraient les propositions de l'assemblée.

Enfin, la dernière étape serait l'étape de la ratification déjà prévue dans la Constitution actuelle. Si les changements proposés étaient entérinés lors du référendum, la troisième et dernière étape du processus serait la ratification des changements par le Parlement et les assemblées législatives, conformément à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. A cette étape-ci, les gouvernements ne feraient que confirmer la volonté populaire et seraient mal avisés de rejeter les propositions.

Permettez-moi, maintenant, de dire quelques mots au sujet de deux questions qui, à mon avis, revêtent une importance capitale pour le succès du processus. Parlons d'abord de la notion de l'égalité des provinces qui semble si chère à tant de Canadiens. J'estime que le processus de réforme constitutionnelle ne peut réussir que si l'on parvient à convaincre ceux qui tiennent mordicus à l'égalité des provinces de changer d'avis.

A mon avis, ces personnes comprennent mal notre histoire constitutionnelle. J'ai aussi l'impression qu'on craint qu'en donnant à une province un statut visiblement différent de celui des autres, les citoyens de cette province tireraient de la fédération des avantages dont ne jouiraient pas les citoyens des autres provinces.

Nous devons aider les Canadiens à comprendre que toutes les provinces ne sont pas identiques. Elles ne l'ont d'ailleurs jamais été, comme beaucoup de témoins vous l'ont fait remarquer. Bon nombre de programmes fédéraux actuels visent d'ailleurs à redistribuer les ressources nationales de façon équitable entre toutes les provinces. Enfin, il y a de meilleures façons d'aider les provinces plus petites et moins riches, qu'en traitant toutes les provinces de la même façon.

Further, we must help Canadians understand that all provinces and regions in this country should enjoy a status which best supports their participation in the Canadian federation and that we are better off seeking to build a flexible and dynamic set of arrangements between the provinces, the regions and the federal government than trying to fit everyone into the same mould.

At the same time, we must assure all Canadians that by creating arrangements for provinces or regions which differ from those of other provinces or regions, we will not be tilting the scale in favour of any one province or region, either from the perspective of economic opportunity or otherwise. If anything, the new arrangements must help redress those inequalities that are perceived to exist currently.

• 1010

Finally, it will be vital that all communities interested in constitutional change are willing to accept reasonable and fair responses to their grievances. It seems to me that it is not productive to encourage one community to assume that it has an inalienable right to turn its back on the negotiating process if not everything it is seeking to achieve is offered. Accordingly, I am troubled that there has been a relative absence of opposition to the view seemingly expressed by the Government of Quebec that a majority of residents in the province of Quebec have some inalienable right to cause the province to leave Confederation even without the consent of the Government of Canada and governments of other provinces.

On a preliminary view of some of the leading sources and the relevant literature, and having read the study prepared by Professor Woehrling of the University of Montreal for the Bélanger–Campeau commission on this issue, I believe that the proposition that Quebec has a unilateral right to separate from Canada is controversial at best, and at worst is wrong in law.

In making this point I am not seeking to weaken the legitimacy of Quebec's claim for fundamental and far-reaching constitutional change. Rather, my hope is that the representatives of the Province of Quebec will be reasonable in their demands and work with Canadians from other parts of Canada in building a new constitutional framework that all Canadians can support. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Mr. Graham. We appreciate your presentation.

Ms Hunter: Thank you, Mr. Graham, for a very well thought-out presentation and comprehensive brief.

I am going to focus most of my time on the constituent assembly. As you have been watching some of the deliberations of this committee you have seen that there have been many models brought forth of a constituent assembly, and you also know that there is a consistent mood out there of distrust in the whole political process. One of the mechanisms for accruing legitimacy is election, and yet you are advocating a constituent assembly be appointed. I want to know why.

Mr. Graham: Actually I have listened very carefully to what Mr. Nystrom has had to say about the problems associated with an election involving an assembly, and I think those concerns are well founded. I say that almost in the

[Translation]

En outre, nous devons aider les Canadiens à comprendre que toutes les provinces et les régions du pays doivent jouir d'un statut qui leur permet de véritablement participer à la fédération canadienne et qu'il vaut mieux se doter d'un cadre constitutionnel souple, répondant aux besoins des provinces, des régions et du gouvernement fédéral, au lieu d'essayer d'imposer le même moule à tous.

Par ailleurs, nous devons aussi assurer les Canadiens qu'en offrant certains arrangements à certaines provinces ou régions, qui ne seraient pas les mêmes qu'aux autres provinces ou régions, la balance ne penchera pas en faveur de celles-là, que ce soit dans le domaine économique ou dans d'autres domaines. Ces nouveaux arrangements doivent permettre de remédier aux injustices qu'on estime exister actuellement.

Enfin, il importe que tous ceux qui réclament des changements constitutionnels soient prêts à accepter des changements raisonnables et équitables. Il ne sert à rien, à mon avis, d'inciter quelque groupe que ce soit à croire qu'il a le droit inaliénable de refuser de négocier si toutes ses doléances ne sont pas satisfaites. Par conséquent, je m'étonne que si peu de personnes semblent réfuter l'opinion exprimée par le gouvernement du Québec que la majorité des habitants de cette province ont le droit inaliénable d'obtenir que leur province quitte la Confédération sans le consentement du gouvernement du Canada ou des gouvernements des autres provinces.

Après avoir parcouru cursivement les principaux textes et documents sur le sujet, et après avoir lu l'étude préparée par le professeur Woehrling de l'Université de Montréal pour le compte de la Commission Bélanger-Campeau, j'estime que l'opinion selon laquelle le Québec a le droit unilatéral de se séparer du Canada est au mieux controversée, et au pire, juridiquement viciée.

Je n'essaie pas par là de contester le droit du Québec de réclamer des changements constitutionnels importants. J'espère plutôt que les représentants du Québec se montreront raisonnables dans leurs demandes et accepteront de collaborer avec tous les autres Canadiens à l'élaboration d'un nouveau cadre constitutionnel. Je vous remercie.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie, monsieur Graham, de votre témoignage.

Mme Hunter: Je vous remercie, monsieur Graham, d'un mémoire fouillé qui suscite notre réflexion.

Je vais surtout vous poser des questions au sujet de l'assemblée constituante. Comme vous avez suivi les délibérations du comité, vous avez pu constater qu'on nous a proposé bien des modèles d'assemblée constituante. Vous savez également quelle méfiance la population entretient actuellement à l'égard de tout le processus politique. Les élections constituent un mécanisme de légitimation, mais vous proposez que les délégués de l'assemblée constituante soient nommés. Pourquoi donc?

M. Graham: J'écoute attentivement M. Nystrom nous parler des difficultés que poserait l'élection des membres de l'assemblée, et je partage ses préoccupations. En disant cela, je ne suis pas tout à fait désintéressé. Comme beaucoup

sense of self-interest. I, and I am sure many other Canadians, would like to have the chance to be included in that process and to be considered for the assembly. I think realistically that the challenges of working within our current timeframe and doing it right work against making it as open a process as an election.

I do not think that Canadians, if you ask them individually, certainly those who know Members of Parliament or people who are in public life, feel that all politicians are evil or not doing their job. I think that most Canadians profoundly respect the role public servants play, particularly those in the provincial and federal levels of jurisdiction. Their concern is a frustration with the process in the sense that their voices are not being heard.

I do not see any reason why one would not want to include Canadians who have already shown their commitment to the country by running for public office and who understand their own constituents and have a sense of the country. It would seem to me wrong-headed not to want to include that type of vision in a constituent assembly.

**Ms Hunter:** So you are suggesting that the delegates to this constituent assembly would be appointed by the governments of the provinces or the legislatures.

Mr. Graham: My sense is that to the extent possible in every step you ought to work by consensus. So if you have three official parties in the legislature, or in the federal context maybe even more, you will want to do it on a consensual basis. You would have the Parliament broadly defined or the legislature broadly defined, charged with that responsibility. It would not be the governing party or the government as such; it would be done on a consensual basis.

You might give each the opportunity to suggest names, but then the names that were actually chosen should be acceptable to everyone. By including everyone in the selection process, the likelihood that people are going to attack the choices down the line is reduced. It seems to me that you want to do that to every extent possible.

• 1015

Ms Hunter: So these people would not be viewed as toadies of any particular government.

Mr. Graham: That is right, because everyone would have agreed to them in advance.

Ms Hunter: The federal government would appoint an equal number. You say that roughly 120 bodies would be in this. How do you incorporate the concerns of native people and make some assurance...? Another consistent message that we have heard is that there are those people who have felt excluded from the process. Are you confident in the wisdom of our legislatures in selecting people who would represent those groups?

Mr. Graham: Frankly, I cannot think of any group that is in a better position to make those judgments.

I absolutely agree that all groups, all communities in our country, need to be included in the process. It seems to me that our greatest chances for success lie in charging the federal government specifically with the responsibility of ensuring that the bodies so constituted are representative.

# [Traduction]

d'autres Canadiens, j'aimerais pouvoir participer au processus et être considéré comme candidat à cette assemblée. Honnêtement, je crois que nous n'avons pas le temps de tenir des élections si nous voulons respecter l'échéancier fixé.

Je doute que les Canadiens, du moins ceux qui connaissent des députés ou des personnalités publiques, croient qu'ils sont tous mauvais ou paresseux. Je crois plutôt que la plupart des Canadiens respectent profondément ceux qui sont élus pour les servir, en particulier à l'échelle provinciale et fédérale. Ce qu'ils réclament cependant, c'est d'avoir voix au chapitre.

Je ne vois pas pourquoi on exclurait de cette assemblée les Canadiens ayant déjà manifesté leur engagement pour ce pays en se portant candidats lors d'élections et qui connaissent bien les besoins de leurs électeurs et du pays dans son ensemble. On aurait tort, à mon avis, de se priver de délégués aussi valables.

**Mme Hunter:** Vous proposez donc que les délégués de l'assemblée constituante soient nommés par les gouvernements des provinces ou par les assemblées législatives.

M. Graham: Je propose le procédé par consensus chaque fois que c'est possible. Si une asemblée législative compte trois partis officiels, ce nombre peut être plus élevé au Parlement fédéral, il faudrait que les nominations soient le fruit d'un consensus. Il incomberait au Parlement et aux assemblées législatives, définis de façon large, de nommer des délégués. Cette responsabilité ne serait pas simplement laissée aux partis au pouvoir ou au gouvernement.

Chaque parti pourrait peut-être avoir l'occasion de proposer des candidats, mais les candidats retenus devraient être acceptables à tous. En n'excluant personne du processus de sélection, il y aurait moins de risques que les candidats retenus soient contestés. Ce serait souhaitable dans la mesure du possible.

Mme Hunter: De cette façon, on ne considérerait pas les délégués commes les simples laquais de leur gouvernement.

M. Graham: C'est ça, étant donné qu'on se serait entendu à l'avance sur le choix des délégués.

Mme Hunter: Vous proposez que le gouvernement fédéral nomme un nombre de délégués égal au nombre total de délégués à provinciaux. Cela porterait le nombre total de délégués à 120. Comment assurer la représentation des autochtones? D'autres gens estiment avoir été exclus du processus. Pensez-vous que les assemblées législatives peuvent choisir des candidats qui représenteront ces groupes?

M. Graham: Je vois mal qui serait mieux placé que les assemblées législatives pour proposer des candidats.

Je conviens que tous les groupes doivent participer au processus. J'estime que le meilleur moyen d'assurer le succès du processus, c'est de confier au gouvernement fédéral la responsabilité de veiller à ce que cette assemblée soit représentative.

I would imagine that once the plans, assuming you get to that stage, for an assembly were announced, that all sorts of groups would come forward and indicate their hope that they would be included in some way in that process. So it would not be a question, I would not think, of missing anyone because the group was not coming forward. I should add that a possible exception to that might be groups such as the poor and the disadvantaged, the disabled.

One has to be as sensitive and as conscientious as possible to ensure that those groups are fairly reflected in the composition itself. If the federal government were given that responsibility, after having had a chance to look at what the provinces have done, and who are the representatives of the provinces, it might be one approach that would work.

Ms Hunter: Thank you.

Mr. Nystrom: I want to welcome you to the committee this morning. It was a very well thought-out position, a very well thought-out brief, which we really appreciate.

I want to ask you a couple of questions about the referendum idea, what would constitute a majority for you. I notice in your paper that you are saying perhaps it would be the present amending formula of two-thirds of the provinces and 50% of the Canadian people. One of the problems with that is that it could still exclude the province of Quebec. Quebec could be one of the provinces left out. Or it could, on a question of resources, exclude Alberta, Saskatchewan, and British Columbia, because they have different realities vis-à-vis resources from that of some of the other provinces. Have you given much more thought as to what that majority should be?

Mr. Graham: Yes. In sitting down and reading the working document, my sort of effort was to say work with the existing structures, work with the existing formula. People have given a great deal of thought to these formulae, so let us see if we can simply restructure them or refocus them for the task at hand.

I would start, Mr. Nystrom, by saying that I do not think we should ever contemplate important constitutional change unless a large number of Canadians are supportive. This is not a process of the tyranny of the majority, or of achieving 50%, or 66 2/3%, or 75%. If 25% of Canadians or 33% of Canadians are fundamentally opposed to a change, then that surely cannot be a change that is in the best interests of the country. That is a reality of our majoritarian style of democracy. You have to work within those parameters.

The Constitution is a special law, and I do not think it should be subject to the same rough justice that we assume is appropriate in other circumstances. I am not really sure how you would do it, but I agree that no province certainly, and Quebec especially in this process, should feel that it is on the outside.

I know Mr. Wells says that no province should be able to hold the country to ransom. Well, I am not sure that it was the province, it was governments of provinces. In the case of Newfoundland, I have heard people around this table suggest

[Translation]

Si l'on annonçait officiellement la création d'une telle assemblée, je suis convaincu que toutes sortes de groupes demanderaient à en faire partie. Il serait impossible d'oublier qui que ce soit, sauf peut-être les moins bien nantis et les personnes handicapées.

Il faudrait faire de son mieux pour s'assurer que ces groupes soient représentés équitablement au sein de l'assemblée. On y réussirait peut-être en confiant au gouvernement fédéral la responsabilité d'y veiller après avoir pris connaissance des candidats proposés par les provinces.

Mme Hunter: Je vous remercie.

M. Nystrom: Je tiens à vous souhaiter la bienvenue ce matin. Nous vous remercions de nous avoir exposé aussi clairement vos vues.

J'aimerais vous poser quelques questions au sujet de la tenue éventuelle d'un référendum. A quel type de majorité devrait-il être soumis? Dans votre mémoire, vous dites que la formule prévue à l'heure actuelle, soit celle des deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population canadienne, pourrait s'appliquer. Or, cette formule pourrait mener de nouveau à l'exclusion du Québec. Sur la question des ressources, elle pourrait mener à l'exclusion de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique qui ne sont pas placés dans la même situation que les autres provinces. Avez-vous songé à cette question de majorité?

M. Graham: Oui. En lisant le document de travail, je me suis dit qu'on devait d'abord partir des structures et de la formule de modification actuelles. Elles sont le fruit de longues cogitations, et nous devrions d'abord nous demander s'il ne suffirait pas de les modifier quelque peu.

Je ferai d'abord remarquer, monsieur Nystrom, qu'aucune modification constitutionnelle importante ne devrait être entérinée sans l'appui d'un grand nombre de Canadiens. Il ne s'agit pas d'imposer la tyrannie de la majorité, que cette majorité représente 50 p. 100, 66 2/3 p. 100 ou 75 p. 100 de la population. Si 25 p. 100 ou 33 p. 100 des Canadiens s'opposent fondamentalement à une modification constitutionnelle, elle n'est sûrement pas dans l'intérêt du pays. C'est une réalité dans une démocratie fondée sur la règle de la majorité. Il faut tenir compte de ces paramètres.

La Constitution est une loi spéciale qu'on ne devrait pas pouvoir modifier comme on modifie n'importe quelle autre loi. Je ne sais pas trop comment on devrait s'y prendre, mais il faut s'assurer qu'aucune province, et en particulier le Québec, soit exclue du processus.

Je sais que M. Wells s'oppose à ce qu'une province puisse tenir en otage le reste du pays. Je crois plutôt que ce sont les gouvernements des provinces qui peuvent agir ainsi. Je sais qu'il y en a parmi vous qui pensent que la majorité

that if it had not been put to a vote in Newfoundland, perhaps the majority of Newfoundlanders would have supported the accord. So let the people, using their wisdom and common sense, make the judgment. But before you propose or before you ask people a question, you need to do your homework, and you need to explain to people what the changes mean.

#### • 1020

That would be incumbent on all those who participate in a constituent assembly. It would be incumbent on all of you folks who are close to the process and who understand it to go to the people. It would also be incumbent on the media to make an extraordinary effort to make the process of constitutional change understandable to people, because it is not. It is difficult and it is tricky, but if you take the time to understand what the Constitution means and what the different rules mean, I think you can explain this to people.

If you achieve a consensus in that 100-person or 200-person or 50-person group, I think your chances are awfully good that when you put the question ultimately to Canadians a vast majority of them are going to say first of all they will be relieved that the process will finally be coming to an end, and if the changes make sense and are fair and just, then I think you have a good chance of success.

Mr. Nystrom: A number of people have spoken to us over the last few weeks about referenda, and the wisdom or the lack of a referendom procedure in this country. You are one of the few who is talking about a referendum being initiated by the population, by the electorate. You say if 5% of the population want a referendum that there should be a mechanism for it. Can you explore a bit more with us how you would see this working?

Mr. Graham: It was in response to one of the questions on the working paper about who are proper stakeholders, and I was just answering the questions as they were raised. I am not sure that in the current context that is the process one wants to see initiated. But it seems to me that if 5% of Canadians feel sufficiently strongly on any issue and are willing to go to the time and expense of advocating their view on a national basis, that is probably something to which the rest of Canadians should listen. They may not agree with it, and maybe a 5% number is too low, or maybe it is too high. Maybe you would use an absolute population number.

I know people have talked about referenda in the Canadian context, and our history shows they have been divisive. One thinks of the conscription issue and what the referendum did in that case. King had a problem trying to get a consensus, and he was unable to get a consensus from Canadians. I do not pretend to be a constitutional historian, but he needed to be able to break a deadlock and to move ahead. I think he recognized that he was only going to have a majority, that he was not going to have a consensus.

The process here of using a referendum is really part of a consensus-building process. It is to legitimize action as opposed to putting a majority against a minority again. We have for too long in this country talked of majorities and minorities, English-speaking minorities, French-speaking majorities. That has to be the wrong approach in the longer term to building a harmonious set of arrangements between Canadians.

## [Traduction]

des Terre-Neuviens auraient approuvé l'accord si on les avait consultés. Il faut s'en remettre à la sagesse et au bon sens du peuple. Avant de proposer des changements à la population ou de lui soumettre une question référendaire, il ne faut pas ménager ses efforts pour lui expliquer ce qu'il en est.

Ce serait la tâche de tous les délégués à l'assemblée constituante. C'est une responsabilité qui incomberait également à vous tous qui connaissez le processus, lequel repose sur le peuple. Il incomberait également aux médias de faire un effort spécial pour éclairer la population sur le processus de modification constitutionnelle. La tâche est difficile, mais lorsqu'on prend le temps de comprendre ce que signifie la Constitution ainsi que les différentes règles qu'elle comporte, on peut les expliquer au peuple.

Si une assemblée constituée de 50, 100 ou 200 personnes parvient à un consensus, il y a gros à parier que la vaste majorité des Canadiens seront d'abord reconnaissants que le processus prenne fin et qu'on leur propose des changements justes et équitables.

M. Nystrom: Plusieurs témoins nous ont parlé au cours des dernières semaines des avantages et des inconvénients des référendums. Vous êtes l'un des rares à proposer la tenue d'un référendum à l'initiative de la population. Vous vous prononcez en faveur de la tenue d'un référendum si 5 p. 100 de la population le réclame. Pourriez-vous préciser votre pensée?

M. Graham: Je répondais simplement à une des questions qui est posée dans le document de travail au sujet des participants dans le processus constitutionnel. Je ne sais pas si cette initiative serait souhaitable dans le contexte actuel, mais il me semble que si 5 p. 100 des Canadiens étaient prêts à dépenser du temps et de l'énergie à défendre leurs vues sur un sujet donné à l'échelle nationale, le reste des Canadiens devraient leur prêter attention. Ce chiffre de 5 p. 100 est peut-être trop important ou pas assez. On pourrait peut-être s'entendre sur un nombre absolu.

Je sais que les référendums ont été source de dissension au pays dans le passé. On n'a qu'à songer au référendum sur la conscription. Le premier ministre King n'a pas réussi à susciter un consensus. Je ne me pose pas en historien constitutionnel, mais le premier ministre King devait trouver un moyen de briser l'impasse. Je crois qu'il s'est rendu compte qu'il ne parviendrait qu'à obtenir une majorité, et non un consensus.

Le recours au référendum s'inscrirait dans la recherche d'un consensus. Son objet serait de légitimer des mesures au lieu de dresser la majorité contre la minotité. Dans ce pays, nous parlons depuis trop longtemps de minorités et de majorités, de minorités d'anglophones et de majorités de francophes. C'est ce qui nous a empêchés de conclure des arrangements harmonieux.

Mr. Nystrom: Let us explore this issue a bit more. You are saying you could have a referendum initiated on any issue, and you are talking about non-constitutional issues as well.

Mr. Graham: No. In answering the question I was really referring to the Constitution. How do you initiate change? Is the change going to be change initiated only by the first ministers in that context, or from governments? Or is it broader as the current amending formula seems to contemplate, that provincial legislatures should have the right? Or because the Constitution is no longer simply the agreement between governments, because of the Charter should there not be a role for the stakeholders, the general public in that process?

My suggestion, and frankly it is not very important, not really essential to my comments to you, would be to say if you want to approach it logically and fairly, if you are going to broaden the process to include public participation by way of either constituent assemblies or public hearings, it is not inconceivable or indeed unreasonable to think of the public having that ultimate right to initiate change in a more direct sense.

Mr. Nystrom: In dealing with the right of initiative, if 5% of the people could initiate a referendum I suppose it would take around 800,000 or 900,000 voters to sign a petition. We would probably recently have had a referendum on abortion in terms of constitutionalizing abortion, on capital punishment, on bilingualism, probably not free trade because I cannot see how free trade would fit into the Constitution per se, but maybe there is an angle there.

In terms of referenda on these issues, you would be looking again at the double majority result in terms of who wins and who loses, would you? I would also ask you whether or not you think it is wise in our society to have national referenda on these kinds of very emotional issues, which often boil down to. . In the case of abortion, for example, it is a moral issue. It is a matter of personal choice and personal circumstance. I suppose I am taking you into a field that is more difficult.

• 1025

Mr. Graham: No. I think it is important to fully flesh out the issue and the idea, and I think your points are well taken.

If you look at what the abortion issue has done in the United States in terms of the litigation before the Supreme Court, and if you look, in another context, at the equal rights amendment, whichever side of the fence you fall on, they have been divisive. I would think, quite frankly, that if one had a constitutional process where those sorts of issues, which are felt very strongly and very passionately by one community but not necessarily by all Canadians or a majority or a broad consensus of Canadians. . . It conceivably could be divisive. I am not really sure what would be the proper limitations one might impose if one were to permit Canadians to—

Mr. Nystrom: In terms of the popular initiation of a referendum, then, who would write the question? What kinds of rules would there be in terms of writing the question and the timing? Would the same rules be applicable there as a provincial government, such as Newfoundland, initiating a referendum or the federal government?

[Translation]

M. Nystrom: J'aimerais d'autres précisions à ce sujet. Vous proposez la tènue de référendums sur n'importe quel sujet et non pas seulement sur les questions constitutionnelles.

M. Graham: Non. Je songeais surtout à la Constitution. Je me suis demandé qui devait proposer les changements, les premiers ministres seulement ou les gouvernements. Les assemblées législatives devraient-elles elles aussi être en mesure de proposer des changements comme semble l'envisager la formule de modification actuelle? Comme la Constitution ne doit plus simplement résulter d'accords entre les gouvernements, en raison de la Charte, faut-il prévoir un rôle pour la population?

Je ne tiens pas mordicus à cette notion, mais il me semble logique et équitable que si l'on fait participer la population au processus constitutionnel par l'intermédiaire d'une assemblée constituante ou d'audiences publiques, on lui donne aussi le droit de proposer directement des changements.

M. Nystrom: A cet égard, si 5 p. 100 de la population pouvait réclamer la tenue d'un référendum, je suppose qu'il faudrait que 800,000 ou 900,000 électeurs signent une pétition. Il y aurait donc eu un référendum sur l'avortement sur la peine capitale, sur le bilinguisme, mais sans doute pas sur le libre-échange, car je ne vois pas de rapport avec la Constitution, bien qu'il y en ait peut-être un.

La règle de la double majorité devrait-elle s'appliquer à des référendums sur des questions semblables? J'aimerais aussi vous demander si d'après vous il est utile que notre société tienne des référendums sur des questions qui font tant appel aux émotions, qui souvent. .. Par exemple, l'avortement c'est une question morale. C'est une question de choix et de situation personnelle. Je suppose que je vous mène dans un domaine plus compliqué.

M. Graham: Non. D'après moi, il est important de discuter la question et la notion en détail. J'apprécie vos commentaires.

Aux Etats-Unis, la question de l'avortement a donné lieu à beaucoup de litiges devant la Cour suprême et, dans un autre contexte, l'amendement relatif à l'égalité des droits a aussi entraîné des divisions, pour les deux côtés. Franchement, je trouve qu'un processus constitutionnel permettant que les questions de ce genre—qui tiennent à coeur à certaines communautés mais qui ne sont pas nécessairement importantes pour tous les Canadiens ou même pour la majorité des Canadiens... Cela pourrait entraîner des divisions. Je ne sais pas vraiment quelles limites on pourrait imposer si on voulait permettre aux Canadiens de...

M. Nystrom: En ce qui concerne le référendum—qui formulerait la question? Quels règlements régiraient le libellé de la question et la date du référendum? Devrait—on avoir les mêmes règlements si un gouvernement provincial, par exemple celui de Terre—Neuve, organisait le référendum au lieu du gouvernement fédéral?

Mr. Graham: You would need to have some form of legislative oversight, and I suggest some form of a review body, a national referendum law, maybe a national referendum commission, which would ultimately vet whatever the proposals were. I think if it were the citizens proposing the change or a provincial legislature or the federal government, they should have both the opportunity and the obligation to write the proposal.

I drew your attention to a corporate law concept of a shareholder proposal. There is a mechanism provided in ordinary business corporation statutes for stakeholders to actually make a written proposal. There are requirements in terms of how long it should be and so on. You might be able, in an analogous way, to bring that forward. I would think you would have to impose some degree of fairness so that whoever was proposing the change would write it in a fair way. If it was not fair, then the national commission or whoever would have a chance to provide a complementary text.

M. Blackburn (Jonquière): Monsieur Graham, je trouve votre mémoire fort intéressant. Il est empreint de beaucoup de sagesse.

Dans un premier temps, j'aimerais aborder la composition de l'assemblée constituante. Vous suggérez qu'il y ait cinq représentants par province ainsi qu'un nombre égal de représentants de la Chambre des communes et du Sénat.

M. Graham: Oui.

M. Blackburn: Vous dites que les cinq représentants de chacune des provinces devraient être choisis par consensus. Est-ce que des membres de l'opposition devraient faire partie des représentants des provinces à ladite commission?

M. Graham: Parlez-vous de la commission actuelle, de l'assemblée ou du processus...?

M. Blackburn: Si chaque assemblée législative devait choisir cinq représentants, est-ce qu'il devrait y avoir des membres de l'opposition des assemblées législatives parmi ces cinq représentants?

M. Graham: Tout dépend des provinces.

The concept is consensus. In a province, let us say, there is a government party and an opposition party; the choice is those five members, and the number is really not important. It is just a suggestion. The 5 representatives would be selected based on an agreement that one might start with 100 candidates proposed by both parties, but the 5 who were actually selected would be seen as agreeable to both parties. They could in fact be opposition members. They could be members of the government. They could be private citizens. It would really be very much up to the province in question to decide who was to participate.

For example, in the case of the province of Quebec, there would perhaps be a greater inclination to send members from the National Assembly who had been involved in this process over a period of time than might be true in other parts of the country. I am not suggesting that one would want to impose the process of making the selection on the province in question. The province would be free to proceed as it saw fit.

[Traduction]

M. Graham: Il faudrait avoir une sorte de contrôle législatif. Je propose une sorte de commission de vérification, une loi nationale sur le référendum, peut-être une commission nationale sur le référendum, qui à un stade final vérifierait en détail les propositions. Je crois que le groupe ou l'organisme qui propose les modifications—soit un groupe de citoyens, une assemblée législative provinciale ou le gouvernement fédéral—devrait avoir la possibilité et le devoir de rédiger cette proposition.

J'ai mentionné la notion d'une proposition des actionnaires qu'on trouve dans le droit des sociétés. Les lois sur les sociétés contiennent des mécanismes permettant aux tiers dépositaires de soumettre une proposition écrite. Il y a certaines exigences en ce qui concerne la longueur, etc. Vous pourriez faire quelque chose de semblable. Il faudrait probablement imposer une certaine équité, pour que l'équité de l'amendement ne dépende pas de l'auteur. Si la proposition n'est pas équitable, la commission nationale ou le groupe en question aurait l'occasion d'ajouter un texte complémentaire.

Mr. Blackburn (Jonquière): I find your brief extremely interesting, Mr. Graham. There is much wisdom in it.

First, I would like to talk about how a constituant assembly should be composed. You suggest five representatives for each province, as well as an equal number of representatives from the House of Commons and the Senate.

Mr. Graham: Yes.

Mr. Blackburn: You said that the five representatives for each province should be chosen by consensus. Should members of the opposition be included in those five representatives?

Mr. Graham: Are you talking about this commission, the assembly or the process...?

Mr. Blackburn: If each legislative assembly had to choose five representatives, would those five representatives include members of the opposition?

Mr. Graham: That would depend on the provinces.

La notion fondamentale c'est celle d'un consensus. Disons que dans une province donnée il y a un parti gouvernemental et un parti de l'opposition. Il faut choisir cinq représentants—le nombre exact n'est pas vraiment important. Moi j'ai proposé cinq. Les cinq représentants seraient choisis conformément à une entente—on pourrait commencer avec 100 candidats proposés par les deux partis, mais les cinq représentants choisis seraient acceptables aux deux partis. Ils pourraient comprendre un membre de l'opposition, un membre du gouvernement ou même des particuliers. Ce serait vraiment à chaque province de décider qui ferait partie de l'assemblée constituante.

Par exemple, il pourrait y avoir au Québec une tendance plus grande que dans les autres provinces à envoyer des membres de l'assemblée nationale qui ont déjà prit part au processus pendant un certain temps. Je ne propose pas d'imposer un mécanisme de sélection quelconque à une province. La province serait libre de faire à sa guise.

• 1030

Ai-je bien répondu à votre question?

M. Blackburn: Je trouve cette approche intéressante. C'est un point de vue qui n'avait pas encore été exprimé sous cette forme-là. Je trouve l'idée valable.

Je veux revenir à un autre point que vous avez soulevé dans votre mémoire. Vous dites qu'aucune province ne devrait refuser de participer aux conférences constitutionnelles parce qu'elle n'a pas obtenu ce qu'elle voulait. Je trouve cela d'autant plus pertinent que ces derniers jours, M. Rémillard, du Québec, a dit que s'il y avait une assemblée constituante, le Québec ne voudrait pas y participer.

C'est un peu troublant. Même si le gouvernement du Québec peut vendre à sa population l'argument qu'il ne souhaite pas participer parce qu'on lui a dit non à deux reprises, l'importance de la cause et le sens des responsabilités commandent de ne pas adopter une intransigeance qui rend très difficile le progrès en vue de trouver des solutions.

Si on parle de la réforme du Sénat, cela concerne les provinces. Si une ou des provinces ne sont pas autour de la table, comment pourrons-nous avancer de façon sérieuse? C'est comme si on voulait parler des questions autochtones et qu'il n'y avait pas d'autochtones autour de la table. Comment peut-on parler de façon sérieuse d'un tel sujet si les personnes concernées n'y sont pas? Le partage des pouvoirs concerne les provinces. Si les représentants des provinces ne sont pas autour de la table, comment peut-on en parler de façon sérieuse?

Je trouve valable votre façon de voir la composition de l'assemblée constituante, à savoir qu'il devrait y avoir également des représentants des provinces.

Également, je voudrais qu'on parle un peu de la formule d'amendement constitutionnel. Vous n'en avez pas du tout parlé dans votre mémoire. Croyez-vous que le Québec devrait avoir un droit de veto?

Mr. Graham: First of all, I agree fully with what you just said about the importance of having everyone sitting around the table

Coming back to my initial point about constitutional change reflecting a consensus, sure, in that context Quebec would have a veto. Quebec represents 24% or 25% of the population. If a majority of the residents of Quebec were opposed to fundamental change it would seem inappropriate to proceed on that basis. To sell it in Quebec and to make it attractive... to say that Quebec would have a veto in that context, I think the answer would probably be yes.

Having said that, the same would be true of other parts of the country. It would be inappropriate if Ontario or British Columbia or Manitoba—not for partisan political reasons, but for good reasons. . . If the people of the province felt this would somehow create an imbalance and provide advantages to one part of the country that other parts could not enjoy, I think that would be wrong. I have not heard Mr. Rémillard's statements about a constituent assembly but I share, as do many Canadians I think, the frustrations of those in Quebec who have worked so hard over the last 30 years to develop a means to achieve constitutional change.

[Translation]

Have I answered your question properly?

Mr. Blackburn: I find that approach interesting. It is a view point that has not yet been expressed in that form. I find the idea quite valid.

I want to come back to another point you raised in your brief. You said that no province should refuse to participate in constitutional conferences because it had failed to obtain what it wanted. That statement is relevant indeed—a few days ago, Mr. Rémillard of Quebec said that, if there were a constituant assembly, Quebec would not wish to take part.

That is somewhat disturbing. Even if the government of Quebec could sell Quebekers the notion that it did not wish to take part because Canada has already said no to Quebec twice, given the importance of this issue and since a province has responsibilities, Quebec should not take an intransigent stand making it very difficult to move towards a solution.

Any discussion on Senate reform concerns the provinces. If one or more provinces are not at the table, how could we make any credible progress? It would be like discussing aboriginal issues without any native people at the table. How could we discuss such an issue seriously if the people it concerns were not present? The distribution of powers concerns the provinces. If provincial representatives are not at the table, how could we discuss the division of powers seriously?

I would agree with your view of how a constituant assembly should be composed—there should also be provincial representatives on it.

I would also like to talk about the constitutional amending formula. You said nothing about it in your brief. Do you feel that Quebec should have a veto?

M. Graham: Premièrement, je suis parfaitement d'accord avec ce que vous venez de dire—il est très important que tout le monde ait sa place autour de la table.

Revenons à ce que j'ai dit sur le fait que les changements constitutionnels reflètent un consensus—dans ce contexte, le Québec aurait un droit de veto. Le Québec représente à peu près 24 ou 25 p. 100 de la population. Si la majorité des Québécois s'opposaient à un changement fondamental, il ne me paraîtrait pas logique d'imposer ce changement. Pour rendre ce changement acceptable pour le Québec. . . avant à savoir si dans ce contexte le Québec aurait un droit de veto, je crois que la réponse serait probablement oui.

Cela étant dit, on pourrait dire la même chose pour le reste du pays. Si, pour de bonnes raisons—pas des raisons de parti pris politique—l'Ontario ou la Colombie-Britannique ou le Manitoba s'opposaient à certains changements. . Si la population d'une de ces provinces trouvait que cela créerait un déséquilibre, donnant à une partie du pays des avantages que le reste du pays n'a pas, il ne serait pas juste d'imposer ces changements. Je n'ai pas entendu les propos de M. Rémillard sur l'assemblée constituante mais, comme beaucoup de Canadiens, je partage les frustrations des Québécois qui ont travaillé si dur pendant les 30 dernières années pour trouver un moyen d'arriver à des changements constitutionnels.

It is extraordinary that we, the reasonable and tolerant people that we are, have been so unsuccessful in this process over so many years. I would be a little gun-shy about agreeing to participate with the prospect that the process would be unsuccessful once again. I think it will be incumbent upon those who will come to Quebec with the proposal to make a strong and convincing argument that this time we have the process right, and if you participate fully you will be heard. Not only will you be heard, but others who are part of that process will be open-minded, tolerant and creative enough to find the right mix and the right solution.

• 1035

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Just before recognizing Senator Carney, I overheard Madam Bertrand saying today that she felt a little bit outnumbered after Mrs. Browes had been appointed to Cabinet and we lost her from the committee. Now Senator Carney is with us. We are pleased to see her her. We also have at the table Edna Anderson, Member of Parliament for Simcoe Centre in Ontario, whom we welcome.

Senator Carney, please.

Senator Carney (British Columbia): I wanted to mention that in listening to the various witnesses such as yourself over the last few months, I am struck by the fact that we Canadians view ourselves as basically nice people. Do you not get that idea? Most of the views of a constituent assembly are based on the assumption that we are all honourable people, that the best people to participate are political eunuchs, non-partisan, not members of special interest groups and generally very honourable.

I think it is interesting that we tend to view ourselves that way because the reality is that we pack nomination meetings, we pack hospital boards, we finance campaigns, we play dirty pool. We do all the rest of the things in the real world, and I am struck by the fact that none of that is ever taken into account in the constituent assembly idea.

Some members of this committee raised this point: how do you stop special interest groups from funding a program on, say, a referendum or from overwhelming the country with a particular viewpoint? In none of the discussions of the constituent assemblies is that really taken into account.

You talk about consensus, non-partisan, and it is wonderful, but that is not the way we get things done in the country. I noticed in your remarks of the constituent assembly that you again stipulate—and I am quoting from your very excellent brief—that: "Those who are closely identified with special interests should generally not be eligible to serve". Well, we have had Professor Cairns say there are groups in the country who are Charter people, who believe they own those parts of the Charter that talk about aboriginal rights or women or multiculturalism and they do not want anyone else to change it without them.

[Traduction]

Je trouve extraordinaire que nous—peuple raisonnable et tolérant s'il en est—ayons eu si peu de succès dans ce domaine pendant tant d'années. C'est vrai que j'hésiterais à participer si je croyais que la procédure fera chou blanc encore une fois. Je crois que ceux qui arriveront au Québec avec une proposition auront le devoir de convaincre les Québécois que cette fois on a fait les choses comme il faut, et que s'ils prennent leur place à la table on va les entendre. Non seulement va-t-on les entendre, mais les autres participants auront l'esprit ouvert et seront tolérants et assez innovateurs pour trouver la bonne formule et la bonne solution.

Le coprésident (M. Edwards): Avant de donner la parole au sénateur Carney—j'ai entendu aujourd'hui madame Bertrand dire qu'elle voyait qu'il n'y a plus beaucoup de femmes autour d'elle depuis que M<sup>me</sup> Browes a été nommée ministre et a dû quitter le comité. Maintenant, nous avons M<sup>me</sup> Carney. Nous sommes très heureux de l'avoir parmi nous. Nous avons aussi M<sup>me</sup> Edna Anderson, députée de Simcoe-Centre, en Ontario. Bienvenue, madame Anderson.

Sénateur Carney, s'il vous plaît.

La sénatrice Carney (Colombie-Britannique): Je voulais vous dire que, pendant les derniers mois, en écoutant les témoins comme vous, j'ai été très frappée par le fait que les Canadiens se considèrent comme des gens bien. On a bien cette impression, n'est-ce pas? La plupart des opinions sur une assemblée constituante sont basées sur la prémisse que nous sommes tous des gens honorables, et que nos représentants n'auront pas d'opinions politiques, seront non partisans, ne seront pas membres de groupes d'intérêts spéciaux et seront en général très honorables.

Je trouve cette vision qu'on a de nous-mêmes très intéressante—en réalité, on noyaute les assemblées de mises en candidature, les conseils d'administration des hôpitaux, on finance illégalement des campagnes, et on fait des tours de cochon. En réalité, on fait tous des choses pareilles, et je suis étonnée que personne ne prenne jamais cela en compte.

Certains membres de ce comité ont demandé comment on pourrait empêcher un groupe d'intérêts spéciaux de financer un programme sur un référendum, par exemple, ou d'axer le débat sur un point de vue particulier? Aucune des discussions sur l'assemblée constituante n'a vraiment pris cela en compte.

Vous parlez de consensus non partisan, et cela est merveilleux, mais dans ce pays les choses se font autrement. Je remarque que, dans vos propos sur l'assemblée constituante, vous dites encore une fois—et je cite votre excellent mémoire—que: «Une personne associée de trop près à un groupe d'intérêts spéciaux ne devrait normalement pas faire partie de l'assemblée constituante». Nous avons entendu le professeur Cairns nous dire qu'il y a des groupes dans ce pays qui sont spécifiquement mentionnés dans la Charte, qui croient que les parties de la Charte qui traitent de droits des autochtones, des femmes ou du multiculturalisme leur appartiennent, et ils ne veulent pas que quelqu'un d'autre change ces parties—là sans leur approbation.

I am just making the comment that I have yet to hear a view of a constituent assembly which is composed of real people and real Canadians with real biases and real points of view and concerns to articulate—except in Parliament. We have managed to get that in Parliament.

I do have a question about special interest groups. You may want to answer that and then I have two more.

Mr. Graham: Well, first of all, I think your comments about Canadian values as a sense of idealism and naïvety. . . I think it is something we should all be very proud to still enjoy; notwithstanding the realities, I am sure, of your political life and your own experiences. I was not suggesting that one could realistically exclude special interest groups or the views they represent from the process.

First of all, just as there is nothing wrong with being a politician, there is nothing wrong with being a special interest group. They reflect valid and important perspectives on our society. The question is, how does one find a way of including those views in the process and not overwhelming it and having views expressed that are reasonable and not dogmatic and unwilling to hear other voices?

It seems to me that the special interest groups would be some of those who would be included in the process of consultation with the assembly and one would want to hear all who had a voice and had a concern that needed to be expressed. All I am suggesting is that your jurors, those who would be sitting and listening to the various groups and interests, should be to the extent possible open-minded and unaffected by the realities of the day. That does not mean to say one would not want the women on the commission or on the assembly to have a special feel for the challenges of women in society; one would want them to be sensitive to those issues. I am just suggesting that perhaps it would not necessarily be best to have as spokesperson someone who had a career advocating one or more issues.

• 1040

I may be wrong on that general issue. In my comment in the memorandum I suggested you should avoid that to the extent possible, but if the province were choosing the delegates, or for that matter the federal delegates, if there were a broad consensus in the province that this person or that person was the best person to represent the interests, then I think by all means that person should be included.

As far as the referendum process is concerned I appreciate there are risks associated with it, and I appreciate that a special interest group itself, if it felt it was not listened to in the constituent assembly process, could make it more difficult, if it had the resources, to achieve the ultimate consensus one would need. I think that would suggest the process had not quite worked if you got to that point where one—

Senator Carney: My view is that the Constitution should lead values and enshrine them. It should not be subject to the values of today and then be overturned for the values of tomorrow. I think the Constitution should enshrine and in effect lead some of these values. I do not see that reflected.

[Translation]

Je dis simplement que je n'ai pas encore entendu une description d'une assemblée constituante composée de personnes réelles, de Canadiens réels avec des préjugés et des opinions réelles, et avec des préoccupations à exprimer—sauf au Parlement. Au Parlement, nous avons cela.

J'ai une question sur les groupes d'intérêts spéciaux. Je vous laisserais répondre, et puis j'aurais deux autres questions.

M. Graham: D'abord, en ce qui concerne votre vision des valeurs canadiennes comme étant idéalistes et naïves... Je trouve que cela est quelque chose qu'on devrait tous être très fiers d'avoir encore, malgré les réalités de votre vie politique et de votre propre expérience. Je ne sous-entendais pas dans mon mémoire qu'on pouvait vraiment exclure les groupes d'intérêts spéciaux ou leurs opinions.

Mais, a priori, il n'y a pas de mal à être un groupe d'intérêts spéciaux, tout comme il n'y a pas de mal à être un homme ou une femme politique. Ces intitutions reflètent des perspectives valables et importantes dans notre société. Mais comment peut-on inclure ces opinions dans le processus sans le fausser, et comment peut-on obtenir des points de vue raisonnables, et pas dogmatiques et fermés.

Les groupes d'intérêts spéciaux seraient probablement ceux qui veulent faire partie du processus de consultation avec l'assemblée; l'assemblée voudra bien sûr entendre chaque groupe ayant un point de vue et une préoccupation à exprimer. En fait, je propose tout simplement que les membres de votre jury, ceux qui écouteront les groupes et les groupes d'intérêts spéciaux, aient autant que possible l'esprit ouvert et ne soient pas influencés par les réalités de leurs groupes. Cela ne veut pas dire qu'on ne voudrait pas que les femmes qui siègent à l'assemblée n'aient pas une compréhension spéciale des défis qui confrontent les femmes dans notre société—on voudrait bien sûr qu'elles soient sensibles à ces questions-là. Mais il serait peut-être préférable d'éviter d'avoir comme porte-parole des gens dont c'est le métier de défendre une cause.

Je peux me tromper. Dans mon mémoire je suggère que vous fassiez tout pour l'éviter mais si ce sont les provinces qui choisissent les délégués, voire même les délégués fédéraux, si dans une province il y a un large consensus sur le nom d'une personne ou d'une autre pour représenter ces intérêts, j'estime que dans un tel cas cette personne devrait être incluse.

En ce qui concerne les référendums je comprends les risques qui y sont associés et je vois très bien comment un groupe d'intérêt spécial estimant n'avoir pas été écouté par l'assemblée constituante pourrait rendre plus difficile, s'il en avait les ressources, le consensus recherché. On pourrait parler d'un semi-échec du processus si on se retrouve avec. . .

La sénatrice Carney: Pour moi la Constitution devrait être le gardien de nos valeurs. Les valeurs d'aujourd'hui ne devraient pas remplacer celles d'hier pour être remplacées par celles de demain. La Constitution devrait être le gardien de nos valeurs traditionnelles. Ce n'est pas ce que je constate.

Let me just move on, though. In your five points of consensus that you have seen as an alternative to *Hockey Night in Canada*, you talk about reform of our national institutions. You point out that Canadians seem to feel that:

Reform of our national institutions to facilitate the participation of Canadians outside of central Canada is necessary and desirable.

Those of us who represent those regions, of course, concur with you. Have you given any thought to how that might be done?

Mr. Graham: Not to a point where I would feel in any sense qualified to discuss the issues. The whole concept of Senate reform, the idea of the triple-E Senate, is certainly one way of addressing the sense that the provinces are not adequately represented in Ottawa, but I do not pretend to really have—

Senator Carney: My last question is related to it. You make the point in your brief about the equality of the provinces, and you talk about the need to overcome the sentiment that all provinces are equal and must continue to be so. You also make the point that not all provinces are identical and they have never been identical.

You seem to equate identical with equality in this brief. You make the point that provinces are not identical, on which we agree, and then you argue the point that all provinces are equal. I would suggest to you that in our country we have provinces with very different identities, very different backgrounds, very different terms of union with our Confederation, but the equality principle is paramount. No matter how different a province is, or how different the terms of union are, we all have to be treated equally at the end of the day. Could you elaborate on that?

 $\mbox{Mr. Graham:}$  Let me ask, if I may, what you mean by "equality at the end of the day".

Senator Carney: I am asking you what you mean by it? You are the one who raised it. You say:

One of the keys to a successful conclusion of this process of constitutional reform is overcoming the sentiment seemingly held by many Canadians that all provinces are equal and must continue to be so.

You raised it, so why should this concept of equality be overcome and changed?

Mr. Graham: I think it stands in the way, first of all, of responding directly to the concerns of Quebec in a way that is responsive to the special needs of the province of Quebec. The need to provide a level of comfort with respect to the ability to protect the French language and Quebec's culture is fundamentally different, it would seem to me, from the need to provide hands-on ability to manage fishery resources in the eastern provinces, or renewable resources, whatever they may be, in certain parts of western Canada.

Our geography and our demographics suggest that one needs, to the extent possible, to be able to be creative for the needs of regions or provinces. It is too simple to insist that one cannot make exceptions because to make exceptions one is not certain how they are going to work, or one is worried that certain groups are going to enjoy preferential treatment.

#### [Traduction]

Quoi qu'il en soit, passons à autre chose. Dans vos cinq points sur le consensus que vous voyez comme solution de rechange à la Soirée du hockey, vous proposez de réformer nos institutions nationales. Selon vous les Canadiens semblent penser que:

la réforme de nos institutions nationales, pour faciliter la participation des Canadiens à l'extérieur du Canada central, est nécessaire et souhaitable.

Ceux d'entre nous qui représentent ces régions, bien entendu, sont d'accord avec vous. Avez-vous réfléchi aux moyens nécessaires pour le faire?

M. Graham: Pas au point de me sentir qualifié pour discuter de ces questions. Le concept même de la réforme du Sénat, l'idée d'un Sénat égal, élu et efficace est certainement un moyen de dissiper ce sentiment des provinces de sous-représentation à Ottawa mais je ne prétends pas suffisamment connaître...

La sénatrice Carney: Ma dernière question porte sur ce sujet. Vous abordez la question de l'égalité des provinces dans votre mémoire et vous parlez de la nécessité de dissiper l'illusion que toutes les provinces sont égales et qu'elles doivent continuer à l'être. Vous dites également que toutes les provinces ne sont pas identiques et qu'elles n'ont jamais été identiques.

Vous semblez donner la même valeur à identique et égal dans votre mémoire. Vous dites que les provinces ne sont pas identiques, nous sommes d'accord, puis dans le même souffle que toutes les provinces sont égales. Selon moi, dans notre pays nous avons des provinces à identité très différente, à histoire très différente à conditions d'union avec la Confédération très différentes, mais le principe d'égalité est suprême. Quelles que soient les différences, quelles que soient les différences de conditions d'union, tout compte fait les provinces doivent être traitées à égalité. Qu'en pensez-vous?

M. Graham: Puis-je vous demander ce que vous entendez par «à égalité tout compte fait».

La sénatrice Carney: C'est moi qui vous demande ce que vous entendez par cela! C'est vous qui le dites. Vous dites:

Une des clés de la réussite de ce processus de réforme constitutionnelle est la dissipation de cette illusion partagée par de nombreux Canadiens que toutes les provinces sont égales et doivent continuer à l'être.

C'est vous qui le dites et je vous demande pourquoi ce concept d'égalité devrait être dissipé et changé?

M. Graham: Pour commencer ce concept nous empêche de répondre directement aux préoccupations du Québec d'une manière prenant en compte les besoins spéciaux de cette province. La nécessité de protéger la langue française et la culture du Québec est fondamentalement différente, me semble-t-il, de la nécessité de déléguer la gestion des ressources halieutiques aux provinces de l'Est ou des ressources renouvelables, quelles qu'elles soient, dans certaines régions de l'Ouest du Canada.

Notre géographie et notre démographie démontrent la nécessité, autant que faire se peut, d'être créatif pour répondre aux besoins des régions ou des provinces. Il est trop simple de répéter qu'on ne peut faire d'exception car ce faisant on n'est pas certain de réussir, ou on s'inquiète du traitement préférentiel accordé à certains.

[Translation]

• 1045

I have struggled with this sense of importance of equality. In a recent poll done by *The Globe and Mail*, the only thing that surprised me was that the majority of Canadians feel they do not want to give special powers to Quebec and that the equality of the provinces is very important.

I can understand why constitutional experts might feel that as a matter of principle, because of the difficulties associated with asymmetrical federalism or certain aspects of it. There is the problem of what the rights and responsibilities would be of those parliamentarians representing areas that are not equal. That is a legitimate constitutional issue, not one that cannot be overcome, but a legitimate constitutional issue.

But why does the man on the street, the ordinary Canadian, feel so profoundly concerned about this particular issue? First of all, there is a very strong Canadian value that the little guy should always be protected. The idea of equality of provinces, in my mind, is really more strongly held by the weaker or the poorer, because the sense is—

#### Senator Carney: I do not think that is-

Mr. Graham: I do not know the answer, but that is my thought. I thought maybe that is the reaosn Canadians feel strongly about that. There is a sense that you have to protect the little guy and so it is the little provinces like Newfoundland or the Maritimes that feel strongly about the issue. Maybe that is not the right answer.

I have heard some Canadians express the concern that they do not want to give special powers to Quebec because Quebec already enjoys a special status in Confederation. It already has an advantage. I am not suggesting that I agree with that, but this is a perception held by some people, particularly people in western Canada. The perceptions are the things we have to deal with. We have to find ways to understand their perceptions and to answer them.

I think there is a perception that central Canada has all the power. It already has a special way or it gets more advantages than other parts of Canada do. So if you enhance the powers of a province—for argument's sake, the province of Quebec—it is going to have even better opportunity to gain economic advantage over other provinces.

My final point in that little section is that first of all we need to understand what their concerns are. Then we need to figure out how to redress those grievances or perceived grievances that already exist. For example, bilingualism is a concept that I suspect everybody sitting around this table thinks is one of the most fundamentally valuable things about Canada. But there are a number of Canadians who feel aggrieved by that concept, and rightfully so. If you are in a part of the country where your opportunity to learn to speak French in any way to be able to make your livelihood is diminished, you are going to feel you are somehow disadvantaged. People in other parts of the country have that advantage.

J'ai longtemps réfléchi à l'importance de cette notion d'égalité. Dans un sondage récent du *Globe and Mail*, la seule chose qui m'a surpris était que la majorité des Canadiens estiment ne pas vouloir donner de pouvoirs spéciaux au Québec et que l'égalité des provinces est très importante.

Je peux comprendre que les experts constitutionnels en fassent un principe, à cause des difficultés associées au fédéralisme asymétrique ou à certains de ses aspects. Il y a le problème de ce que seraient les droits et les responsabilités de ces parlementaires représentant des régions qui ne sont pas égales. C'est une question constitutionnelle légitime, pas insurmontable mais légitime.

Mais pourquoi l'homme de la rue, le Canadien ordinaire, s'estime-t-il si profondément concerné par cette question particulière? Premièrement, il y a cette très forte valeur canadienne voulant que les petits soient toujours protégés. L'idée de l'égalité des provinces, pour moi, est certainement beaucoup plus fortement défendue par les plus faibles ou les plus pauvres, parce qu'ils ont l'impression. . .

La sénatrice Carney: Je ne pense que cela soit...

M. Graham: Je ne connais pas la réponse, mais c'est ce que je pense. J'ai pensé que c'était peut-être la raison pour laquelle les Canadiens y attachaient autant d'importance. Ils ont le sentiment qu'il faut protéger les petits et c'est donc de petites provinces comme Terre-Neuve ou les Maritimes qui y attachent le plus d'importance. Ce n'est peut-être pas la bonne réponse.

J'ai entendu certains Canadiens dire ne pas vouloir accorder de pouvoirs spéciaux au Québec car le Québec jouit déjà d'un statut spécial dans la Confédération. Il a déjà un avantage. Je ne dis pas être d'accord avec eux mais c'est la perception de certains, surtout dans l'Ouest canadien. Et c'est avant tout une question de perception. Nous devons trouver le moyen de comprendre leur perception et d'y apporter une réponse.

La perception est que le Canada central a tous les pouvoirs. Il a déjà des moyens spéciaux ou il a plus d'avantages que les autres régions du Canada. Donc si on augmente les pouvoirs d'une province—disons aux fins de l'argument, ceux de la province de Québec—cette dernière multiplie ses possibilités d'avantages économiques sur les autres provinces.

Mon dernier point à ce petit chapitre est que, pour commencer, il nous faut comprendre leurs problèmes. Ensuite, il nous faut réfléchir aux moyens de réparer ces torts, ou ces torts perçus, déjà existants. Par exemple, le bilinguisme est un concept que tout le monde autour de cette table, j'en suis pratiquement certain, considère comme un des atouts fondamentaux du Canada. Mais il y a un certain nombre de Canadiens qui s'estiment lésés par ce concept, et à juste titre. Si vous habitez dans une région du pays où vos possibilités d'apprendre le français pour votre métier sont réduites, vous allez vous sentir quelque peu désavantagé. La population dans d'autres régions du pays a cet avantage.

I have heard a number of stories at the Ontario select committee. People would come before that committee and say, I know of a situation where a person was deprived of a job opportunity in the federal government or provincial government because he did not speak French, and whether or not that is the reality, it is wrong; we should not be depriving Canadians from opportunities because of that sort of arrangement.

So my sense is that it is very important that we be tolerant and not dogmatically insist on any principle. We should look at the issues and try to figure out how to get from where we are to where we ought to be. First of all, we have to understand why people feel this way and then we have to address it.

Senator Gigantès (De Lorimier): I want to ask questions on two points. First I want to follow up on the partisanship issue, and I agree with Senatory Carney on this.

Let us take a specific example: medicare. There are people on my side of the ideological divide, centre left, who think that the basic principles of medicare—that it is free, portable, and the service is the same for everybody anywhere in the country—are paramount, and we back this belief by saying we spend about 8.5% of GDP on medicare and we cover everyone.

#### • 1050

The United States, which has gone the private enterprise route, spends 12.5%, and 37 million people do not have medicare. There is a group of people in Quebec, typically the Quebec Chamber of Commerce, which attacks the principle of medicare and wants it privatized. When we talk of decentralization, those of us on the centre left think we owe it to the people of Quebec to make it impossible for a Quebec government to deprive the people of Quebec of the kind of medicare we think is right, and this brings us up to national standards. If that is the case, then the decentralization versus non-decentralization discussion on the Constitution takes on a partisan hue, like it or not. Senator Carney was right, and you cannot exclude that from it without being unrealistic.

Mr. Graham: My point about partisanship is not really issue specific and is not based on a fundamental feeling, whatever your background may be. Essentially, it is just the need for the parties as a whole, and for the leaders of the parties, to work together and to not use the national unity issue as an opportunity to enhance one's relative position in the polls, to position oneself to become the next government if one is in opposition, or to remain in government if one is the party in power. It is far too important for us to allow the issue to be used in that sense.

As for your concern about these two parallel issues, the equality of provinces and this question of centralization and decentralization, the first is Senator Carney's point about treating everyone equally. To follow through on the

#### [Traduction]

J'ai entendu un certain nombre d'histoires rapportées au comité spécial de l'Ontario. Des gens venaient devant ce comité et disaient avoir connaissance du cas d'une personne privée d'une possibilité d'emploi dans le gouvernement fédéral ou dans le gouvernement provincial parce qu'elle ne parlait pas français, et que ce soit ou non la réalité, ce n'est pas juste; nous ne devrions pas priver des Canadiens de possibilités d'emploi pour ce genre de raison.

Donc, à mon avis, il est très important d'être tolérant et de ne pas insister avec dogmatisme sur ce principe. Nous devrions étudier ces questions et essayer de trouver les moyens de nous faire passer de la situation actuelle à celle qui devrait être la nôtre. Pour commencer, il nous faut comprendre pourquoi les gens ont ce sentiment puis trouver un remède.

Le sénateur Gigantès (De Lorimier): Je voudrais vous poser des questions dans deux domaines. Premièrement, je tiens à poursuivre cette question sur le sectarisme et je suis d'accord avec la sénatrice Carney.

Prenons un exemple précis: l'assurance médicale. Il y a des gens dans mon camp idéologique, le centre gauche, qui pensent que les principes de base de l'assurance médicale—la gratuité l'universalité—sont suprêmes et nous appuyons ce credo en disant que nous consacrons environ 8,5 p. 100 du PIB à l'assurance médicale et que tout le monde est couvert.

Les États-Unis qui ont opté pour le privé, consacrent 12,5 p. 100 de leur PIB à ce poste et 37 millions de personnes n'ont pas d'assurance médicale. Il y a un groupe de gens à Québec, naturellement la Chambre de commerce du Québec, qui attaque le principe de l'assurance médicale et veut la privatiser. Lorsque nous parlons de décentralisation, ceux d'entre nous du centre gauche pensent que nous devons à la population québecoise d'empêcher son gouvernement de la priver du genre d'assurance médicale que nous pensons juste et cela nous ramène à la question des normes nationales. Si tel est le cas, la discussion de la décentralisation contre la non-décentralisation dans la Constitution prend une teinte partisane, que cela nous plaise ou non. La sénatrice Carney a raison, et l'exclure est faire preuve d'irréalisme.

M. Graham: Mon argument sur le sectarisme n'est pas lié à des questions spécifiques et ne se fonde pas sur un sentiment fondamental, quels que soient vos antécédents. Pour l'essentiel, c'est simplement la nécessité pour l'ensemble des partis, et pour les dirigeants des partis, de travailler ensemble et de ne pas se servir de la question d'unité nationale pour accroître leur position relative dans les sondages, pour se positionner comme candidat pour le prochain gouvernement, dans le cas de l'opposition, ou de rester au pouvoir, dans le cas du parti gouvernemental. Cette question est beaucoup trop importante pour nous pour qu'on permette qu'elle soit utilisée ainsi.

Quant à ces deux questions parallèles, l'égalité des provinces et cette opposition entre la centralisation et la décentralisation, selon la sénatrice Carney il faut traiter tout le monde à égalité. Si on décentralisait il faudrait

decentralization theory, if one were to decentralize one would decentralize equally to all provinces. My view, without in any way pretending to have any genuine or deep expertise, is that there is no fundamental reason why decentralization has to be across the board.

Second, the previous witness made some very strong points about the need to have a strong central government and made clear his resistance to the idea of decentralization. I think that is too broad a simplification of the issue. One can decentralize and provide additional powers or ability to deliver programs or services to the public from a source closer to the people and without in any way threatening or weakening one's national government. Indeed, in the process of redefining the division of powers, they would not necessarily all be going in one direction. We have had the benefit of 124 years of experience with the current division of powers in sections 91 and 92 of the BNA Act, and we know where the divisions work well and we know, or we should know, where the divisions do not work quite so well.

Yesterday you had a witness from Royal Trust who was talking about the problems in the area of financial services. They are real and genuine problems, and the only answer might not be a further devolution of powers to the provinces, it might be that one could work out some way to allow the national authorities to have a stronger role in financial services. Similar arguments have been made by many people in the area of securities regulation who think a country such as Canada needs a national securities authority.

It is a question of sitting down in a quiet environment, with the benefit of experience and expert views, and thinking of where we have been and what has been our experience over the past number of years, where we are now and, as a country, where we want to be as we move forward into the next century, both from an economic efficiency standpoint. . .

• 1055

I did not add it to the list, but most Canadians feel we pay too many taxes. One sees, I think, increasing evidence that we are reaching a level where we can no longer increase the level of taxation. People complained a great deal about the GST, and it hurt the credibility of the political process that such an unpopular taxation measure could actually become a matter of law. That is not to say it was not a good taxation measure and that it was not in the best interests of all Canadians, but the process did not seem to reflect the input or the concerns of people.

There is an increasingly important problem that we somehow have to deal with of Canadians abandoning the opportunity to shop in Canada to go across the border. Surely that must tell us something about where we are in terms of our ability to tax individual citizens on a consumption basis. Somehow we have to figure out a way to deal with those sorts of issues and deal with the issue you mentioned, the medicare issue. Most Canadians feel that it is, again, one of

[Translation]

décentraliser également toutes les provinces. A mon avis, sans prétendre à une véritable expertise, il n'y a pas de raison fondamentale pour que la décentralisation soit appliquée de manière générale.

Deuxièmement, le témoin précédent a vivement défendu la nécessité d'un gouvernement central fort et clairement indiqué son opposition à toute idée de décentralisation. Je crois que c'est une simplification exagérée de la question. On peut décentraliser et donner des pouvoirs supplémentaires ou la possibilité d'offrir des programmes ou des services au public à partir d'une source plus proche de ce public sans menacer ou affaiblir en aucune manière le gouvernement national. D'ailleurs, dans le cadre de la redéfinition du partage des pouvoirs, il n'est pas nécessaire que tout se fasse dans la même direction. Nous avons l'avantage de 124 années d'expérience avec le partage actuel des pouvoirs en vertu des articles 91 et 92 de l'AANB, et nous savons où ce partage fonctionne bien et nous savons, ou nous devrions savoir, où ce partage ne fonctionne pas aussi bien.

Hier vous avez entendu un témoin du Trust Royal qui vous a parlé des problèmes dans le domaine des services financiers. Ces problèmes sont réels et authentiques, et la solution n'est peut-être pas une délégation supplémentaire de pouvoirs aux provinces mais de nouvelles règles permettant aux autorités nationales d'avoir une présence plus forte en matière de services financiers. Des arguments analogues ont été avancés dans le domaine de la réglementation des opérations boursières par ceux qui pensent qu'un pays comme le Canada a besoin d'une commission nationale des opérations boursières.

Il faut, dans le calme, forts de notre expérience et avec nos spécialistes, réfléchir à ce que nous avons été, à notre expérience des dernières années, à ce que nous sommes aujourd'hui et à ce que nous voulons devenir comme pays à l'aube du prochain siècle, tant sur le plan de l'efficacité économique. . .

Je ne l'ai pas ajouté à la liste, mais la majorité des Canadiens pensent payer trop d'impôts. Nous constatons, je crois, de plus en plus que nous atteignons un niveau où il ne nous est plus possible d'augmenter la fiscalité. Les gens se plaignent beaucoup de la TPS et qu'une mesure fiscale aussi impopulaire puisse être imposée discrédite le processus politique. Cela ne veut pas dire que ce n'était pas une bonne mesure fiscale et qu'elle ne servait pas au mieux les intérêts de tous les Canadiens, mais le processus n'a pas semblé refléter l'opinion de la population.

Il y a le problème de plus en plus important qu'il faut régler, le problème des Canadiens cessant de faire leurs courses au Canada pour aller les faire de l'autre côté de la frontière. Cela doit certainement nous apprendre quelque chose sur les limites de la fiscalité sur les produits de consommation. Il nous faut trouver un règlement à ces problèmes tout comme il faut trouver un règlement à cette question d'assurance médicale. La majorité des Canadiens

our great strengths that we have achieved this system of fair, equal and relatively free medical service. It is a hallmark of what it is to be a Canadian.

It does not mean to say that all Canadians in all parts of the country are going to feel forever that it is in their best interests. Somehow we have to be flexible enough to be able to accommodate two things: one, the interests and concerns of a region or a province; and at the same time, the ability for Canadians, wherever they may live currently, to go to any part of the country and feel they enjoy some level of what it is to be a Canadian. I do not pretend to know how to do it, and I think you have identified a very real issue.

Senator Gigantès: There is another issue that is often overlooked, I think. There is a very deep difference between all other Canadians and Canadians from Quebec. Francophone Canadians from Quebec know, and they have a right to know, that if they move to another part of the country and are assimilated, they will lose their French culture, their French language, and their children or grandchildren will no longer speak French. That just happens to be a fact of life, and they do not want that. A Canadian moving from Ontario to Alberta is not going to suffer such a change. A Quebecker moving from Quebec to Alberta or Ontario will suffer such a change. That makes for a very different perspective on decentralization in Quebec.

Mr. Graham: I agree with you absolutely. With respect, I also take exception to the comments made by your prior witness about the value of the Allaire report and the Bélanger-Campeau commission documents. I think they are extremely important and valuable in understanding the current climate in Quebec and both the levels of frustration and the issues they want to address. The Bélanger-Campeau document is an extremely important document and will stand the test of time in terms of our current constitutional debate.

The point you just made is one of the points they made about the limitations French Canadians, those who live in Quebec in particular, enjoy in terms of being able to participate fully in the Canadian experience. It is not a totally two-way street.

Senator Gigantès: I would like to come back to what Senator Carney was saying about the naïvety of thinking we are all such nice people. We had REAL Women testifying in front of us, and they talked of the women with whom they disagree as radical feminists. I brought up my daughters to be radical feminists, and they are, in the eyes of REAL Women, radical feminists. I much prefer the way my daughters think to the way REAL Women think. However, I have to hear from REAL Women. They are there. There are other people who are there and who form themselves in special interest groups. REAL Women say they are not a special interest group because they do not get enough federal funding, as if the amount of federal funding you get determines whether you are or are not a special interest group.

## [Traduction]

estiment encore une fois que c'est un de nos grands exploits que d'avoir réussi à mettre sur pied ce système de service médical juste, égal et relativement gratuit. C'est une des gloires du système canadien.

Cela ne veut pas dire que tous les Canadiens dans toutes les régions du pays estimeront toujours que cela sert au mieux leurs intérêts. Il faut que nous soyons suffisamment souples pour garantir deux choses: premièrement les intérêts et les préoccupations d'une région ou d'une province; et en même temps, la possibilité pour les Canadiens, quel que soit leur habitat actuel, de se rendre dans n'importe quelle région du pays et de se sentir toujours au Canada. Je ne prétends pas savoir comment y parvenir, et je crois que vous avez mis le doigt sur un problème très réel.

Le sénateur Gigantès: Il y a une autre question qui est souvent négligée, à mon avis. C'est la différence très profonde qu'il y a entre tous les autres Canadiens et les Canadiens du Québec. Les Canadiens francophones du Québec savent, et ils ont le droit de le savoir, que s'ils se rendent dans un autre région du pays et qu'ils sont assimilés, ils perdront leur culture française, leur langue française et leurs enfants ou leurs petits-enfants ne parleront plus français. C'est une réalité et ils n'en veulent pas. Un Canadien passant de l'Ontario à l'Alberta n'a pas ce problème. Un Québécois passant du Québec à l'Alberta ou à l'Ontario sera lésé à ce point de vue. Cela rend la perspective de la décentralisation très différente au Québec.

M. Graham: Je suis absolument d'accord avec vous. Également, je m'inscris en faux contre les commentaires du témoin précédent quant à la valeur du rapport Allaire et des documents de la commission Bélanger-Campeau. Je crois qu'ils sont extrêmement importants et valables pour comprendre le climat actuel au Québec et à la fois le degré de frustration et les questions qu'ils veulent voir régler. Le document Bélanger-Campeau est un document extrêmement important et il survivra à l'épreuve du temps dans le cadre de notre débat constitutionnel actuel.

Votre argument est justement un des leurs sur les limitations des Canadiens français, surtout de ceux qui vivent au Québec, en termes de participation complète à l'expérience canadienne. La rue n'est pas complètement à deux sens.

Le sénateur Gigantès: J'aimerais revenir aux propos de la sénatrice Carney sur la naïveté de croire que nous sommes tous beaux et gentils. Les représentantes des REAL Women sont venues témoigner devant nous et elles nous ont parlé des femmes avec lesquelles elles ne sont pas d'accord et qu'elles qualifient de féministes radicales. J'ai élevé mes filles pour qu'elles deviennent des féministes radicales et, aux yeux des REAL Women, elles sont des féministes radicales. Je préfère de loin la manière dont mes filles pensent que la manière dont les REAL Women pensent. Quoi qu'il en soit, il me faut écouter les REAL Women. Elles existent. Il y a d'autres personnes qui existent et qui se forment en groupes d'intérêts spéciaux. Les REAL Women disent qu'elles ne sont pas un groupe d'intérêt spécial car elles ne reçoivent pas suffisamment de financement du fédéral comme si c'était le montant du financement fédéral qui détermine si vous êtes ou si vous n'êtes pas un groupe d'intérêt spécial.

• 1100

It is a democracy. We have to reach compromises. We are governed by whatever compromise is least repugnant to the largest number of people. We have to know about what is repugnant to these various groups.

As you were saying earlier, we are also going to be, like it or not, partisan in our gut. If somebody proposes something that I think in the future will threaten medicare, I am going to be upset and forget my non-partisanship. On the other hand, special groups will be very upset and will do to anything we propose what they did to Meech Lake if we do not give them a chance to participate in the process.

Mr. Graham: I agree fully. You did listen to REAL Women. You have listened to some other very controversial groups, and I thought you were very tolerant, as you have been to everybody. You listened very carefully and were very polite. I think that is important. It is a feeling that they are included in the process.

Some people have said it is wonderful that it has opened up. It is a credit to the Canadian system that someone literally off the street, who spends the time writing a submission, can come and testify before a committee of the House of Commons and the Senate. That is a wonderful feature of our system. I think you may not be fully able to address their issues, but if you listen carefully and you make a genuine and honest effort to address them, I suspect the vast majority of Canadians are going to say you have done what you are supposed to do.

Ms Hunter: I do not know whether this is a point of order, but I just want to make certain for the purposes of the transcript that REAL Women should be named as "REAL Women". They are in no way "real women".

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We have recorded your opinion. I am sure the transcribers will transcribe accordingly.

Mr. Duhamel: Thank you for your presentation, which I found comprehensive and sensitive. Yes, most of the time we try to be superbly sensitive to others. Sometimes we have some difficulties in controlling our emotions, but I suppose that is human nature. I am no different from the others.

There are two points I would like to raise with you very quickly. One is the constituent assembly and the other is the referendum. I want to make sure I have understood.

With respect to the referendum, you see a use for a referendum, a meaningful role to play perhaps near the end of the process. Is that correct? I just want to make sure I understood you.

**Mr. Graham:** Closer to the end of the process, that is correct. It is the final step before the ratification.

Mr. Duhamel: All right. With regard to the constituent assembly, I have been intrigued by the concept and continue to be interested in it, particularly because it is a way of ensuring that we can have representation that would reach

[Translation]

Nous sommes en démocracie. Il faut faire des compromis. Nous sommes gouvernés par le compromis le moins inacceptable pour le plus grand nombre. Nous devons savoir ce qui est inacceptable pour ces divers groupes.

Comme vous le disiez tout à l'heure, que cela nous plaise ou non, nous serons aussi, instinctivement sectaires. Si quelqu'un propose quelque chose susceptible selon moi de menacer l'avenir de l'assurance médicale, cela ne me plaira pas du tout et j'oublierais mon non-sectarisme. Partisanerie. Par contre, des groupes spéciaux ne seront pas contents du tout et feront subir à tout ce que nous proposerons ce qu'ils ont fait subir à l'Accord du lac Meech si nous ne leur donnons pas la possibilité de participer au processus.

M. Graham: Je suis tout à fait d'accord. Vous avez écouté les REAL Women. Vous avez écouté certains autres groupes très controversés, et je pensais que vous étiez très tolérant, comme vous l'avez été pour tout le monde. Vous avez écouté avec attention et avec une grande politesse. Je crois que c'est important. Ils ont le sentiment d'être inclus dans le processus.

Certaines personnes se sont émerveillées de cette ouverture du processus. C'est à mettre au crédit du système canadien que quelqu'un venant littéralement de la rue, qui passe son temps à écrire un mémoire, peut venir et témoigner devant un comité de la Chambre des communes et du Sénat. C'est une caractéristique merveilleuse de notre système. Il est possible comme je le pense que vous ne puissiez régler toute la question mais si vous les écoutez avec attention si vous faites l'effort honnête et sincère de les étudier, je crois que la grande majorité des Canadiens diront que vous avez fait ce que vous étiez censé faire.

Mme Hunter: Je ne sais si c'est un rappel au Règlement ou non mais je veux être certaine qu'aux fins de la transcription REAL Women soit écrit en majuscule et non pas en minuscule, c'est-à-dire «REAL Women», parce qu'elles ne sont pas réelles à mon avis.

Le coprésident (M. Edwards): Nous avons pris note de votre opinion. Je suis sûr que les copistes transcriront en conséquence.

M. Duhamel: Merci de votre exposé que j'ai trouvé exhaustif et sensible. Oui, la plupart du temps nous essayons de faire preuve d'un maximum de sensibilité pour les autres. Parfois nous avons des difficultés à contrôler nos émotions mais je suppose que c'est la nature humaine. Je ne suis pas différent des autres.

Il y a deux points sur lesquels j'aimerais revenir très rapidement. Le premier concerne l'assemblée constituante et le deuxième le référendum. Je veux être certain d'avoir compris.

Pour ce qui est du référendum, vous voyez un usage pour le référendum, un rôle utile à jouer peut-être à la fin du processus. N'est-ce pas? Je veux être certain de vous avoir compris.

M. Graham: Plus vers la fin du processus, c'est exact. C'est la dernière étape avant la ratification.

M. Duhamel: Très bien. Pour ce qui est de l'assemblée constituante, je suis intrigué par ce concept et je continue à m'y intéresser surtout parce que c'est une manière d'assurer une représentation plus universelle et plus juste. Je considère

out and in a sense be fairer. I really regard one of the most important objectives of government to be fair to people, recognizing that my definition of fairness is based upon the values that I hold. I understand that.

Now, you have heard me before. I am anxious to have representation from regions, provinces, territories, and clearly from our aboriginal peoples, gender balance, minority language groups, multicultural groups. That is a huge constituency in terms of attempting to define them.

I have also pointed out, and it has been raised with me, that we need to be sensitive as well to some other constituencies, not only labour–business people, organized and non–organized labour, but perhaps to the seniors of our society. You know, as I do, that there are attitudes out there with respect to seniors that are erroneous. Clearly some of them are doing better than they have in the past, but there are many who are having difficult times.

1105

You have told me not to forget that this is my Constitution and it is also ours. Do you see in what you have proposed as a constituent assembly a greater degree of fairness for those groups I have mentioned, perhaps in particular seniors and youth? How can we be sure those groups are appropriately represented, that their views, values, aspirations, hopes and dreams are reflected in the negotiations and discussions?

Mr. Graham: You very eloquently identify the vast diversity of groups that really need to be reflected in any reflection of Canada. I could not warrant that the federal selection process would allow you to ensure that the diversity was reflected, although I think it stands an excellent chance of achieving that diversity because of the sensitivity of the people sitting around this table and the willingness to include those groups you have identified.

I think if there was a predisposition to move in that direction, if the terms of reference were drafted in such a way as to insist that the body would not be properly constituted unless there was this diversity of interests reflected, then I think... It will never be perfect, but as long as we have collectively done our best to achieve a sense of fairness, we should be very pleased with that.

Mr. Duhamel: I have one final question, and if you cannot answer it in the time that is left, perhaps we can discuss it later.

The whole idea of special powers has been mentioned. I think we need to redefine that somewhat, because you can give special powers to someone in the sense that of those that are common to you and me as two people, you have more of them than I do. That is one notion. The other notion, though, is that you or I have special powers because of special needs. For example, if I am blind or if I have a serious hearing problem, I have special difficulties or challenges. But I also need to activate. I need to have special powers in order to give assistance. Granting me that does not take anything away from the others. I think that distinction needs to be made, because they are the same and yet they are very, very different.

## [Traduction]

qu'un des objectifs les plus importants du gouvernement est d'être juste envers la population, tout en reconnaissant que ma définition de justesse se fonde sur mes valeurs. Je le comprends.

Vous m'avez déjà entendu sur la question. Je tiens absolument à ce qu'il y ait représentation des régions, des provinces, des territoires, et évidemment des peuples autochtones, l'équilibre des genres, des groupes linguistiques minoritaires, des groupes multiculturels. Cela fait un énorme électorat difficile à définir.

J'ai également signalé la nécessité d'être également sensible aux autres électorats, non seulement aux entrepreneurs, aux travailleurs syndiqués et non syndiqués, mais peut-être aux aînés de notre société. Vous savez comme moi-même qu'il y a des attitudes condamnables envers nos aînés. Il est vrai que la situation de certains d'entre eux s'est nettement améliorée par rapport au passé mais il y en a encore beaucoup qui connaissent beaucoup de difficultés.

Vous m'avez rappelé que c'était autant ma Constitution que la vôtre. Croyez-vous que votre proposition d'assemblée constituante soit capable de faire un sort plus juste aux groupes que j'ai mentionnés, en particulier les personnes âgées et les jeunes? Comment pouvons-nous nous assurer que ces groupes soient représentés adéquatement, que leurs opinions, leurs valeurs, leurs aspirations, leurs espoirs et leurs rêves soient reflétés dans les négociations et les discussions?

M. Graham: Vous identifiez très bien les nombreux groupes qui doivent faire partie de notre conception du Canada. Je ne pourrais pas vous garantir que le processus de sélection fédéral arrive à réfléter cette diversité, même si, selon moi, il est en mesure de le faire à cause de la réceptivité des gens qui se trouvent autour de cette table et de leur volonté d'inclure tous les groupes mentionnés.

Si les gens étaient disposés à accepter cette orientation, si le mandat était rédigé de façon à ce que l'organisme doive nécessairement réfléter cette diversité d'intérêts pour être reconnu constitué, je pense. . Nous ne pourrions jamais avoir un système parfait, mais si collectivement nous avions fait tous les efforts nécessaires pour atteindre un certain degré d'équité, nous pourrions nous dire satisfaits.

M. Duhamel: J'ai encore une question. Si vous ne pouvez pas y répondre dans le temps qui reste, nous pourrons peut-être en discuter plus tard.

La question complète des pouvoirs spéciaux a été abordée. Nous devons essayer de redéfinir un peu mieux cette notion, parce que, premièrement, des pouvoirs spéciaux peuvent vouloir dire des pouvoirs plus nombreux pour quelqu'un, parmi ceux qui doivent être communs à tout le monde. Deuxièmement, vous et moi pouvons détenir des pouvoirs spéciaux parce que nous avons des besoins spéciaux. Par exemple, si je suis aveugle ou si j'ai un grave problème d'ouie, j'ai des difficultés particulières. Je dois avoir des pouvoirs spéciaux afin d'obtenir de l'aide. L'exercice de ces pouvoirs spéciaux de ma part n'enlève rien aux autres. Je pense qu'il faut faire cette distinction, parce que d'une part il s'agit des mêmes pouvoirs, et d'autre part il s'agit de pouvoirs très différents.

Mr. Graham: I could not agree with you more. I think that is one of the fundamental points of view that needs to be expressed, and it needs to be expressed at this point, before the process goes too much further, so there is an increased sensitivity to that issue. I think we are a tolerant people, notwithstanding the instances where we have veered away from that. We want to make the country one in which all Canadians feel comfortable. That certainly has to be one of the issues we need to address.

Mr. Atkinson: Mr. Graham, in looking at the constituent assembly, I might say that the process you have set out, as you said in your paper, is an extraordinary process. You are not advocating entrenching it in the amending formula. But in looking at the process you have advocated and the constituent assembly, and in looking at the reasons why we are doing this, first, because of public participation and, second, something else you have put in your paper, because of the complexity of the entire range of issues we have to deal with at one time, we have seen that we cannot deal with one particular aspect. To me, that is another reason for looking at a constituent assembly with all these groups to reach a compromise. Then you go on to something you discussed a bit earlier, a referendum. That compromise could very easily be upset.

We have been told about the Australian model, where if you put 14 items in front of the population, if they do not like one they are going to vote against it. The referendum being added, to me, has the very real potential of destroying that compromise you worked out in the constituent assembly. To me, it is almost like adding too much, along with its divisive quality.

Mr. Graham: I know you have heard expert testimony about the success or risk associated with referenda, either in our history or in the history of other countries. My sense of what Canadians are telling you as a group is that this process must be seen to the extent possible as ensuring that the public is consulted, and that only in so doing will we achieve a sense of legitimacy to your actions.

• 1110

There are really three different ways in which you can do it. You can have public hearings at various stages in the process. My suggestion is that you do it at any early point when things are not fixed and so the hearings really have meaning. That is the first stage of public participation—other than, obviously, the constituent assembly.

The second process is truly vetting the proposals by the people. There are risks, sure. If you have not achieved a consensus along the way, there is the potential that the process will be divisive. Quite frankly, if there is a strong sense that the constituent assembly truly addresses the strongly held views of the general public, that the process this time has to be different and more open, then maybe the referendum is not really necessary at all. Maybe extensive public hearings with the understanding that those public hearings are going to be more than simply a dialogue as opposed to a monologue, that there really is an opportunity to make changes and to make improvements to whatever it is that was initiated, would satisfy Canadians.

[Translation]

M. Graham: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je pense que c'est un des points fondamentaux qui doivent être spécifiés, et ce, dès le départ, avant que le processus n'aille plus loin, de façon à ce que les gens y soient bien sensibilisés. Malgré quelques écarts, nous sommes des gens tolérants. Nous voulons que tous les Canadiens se sentent à l'aise dans leur pays. A cette fin, c'est un des points que nous devons considérer.

M. Atkinson: Monsieur Graham, comme vous le dites dans votre mémoire, le processus qui fait appel à une assemblée constituante est un processus extraordinaire. Vous ne parlez pas de l'inscrire dans la formule de modification. Les raisons pour lesquelles vous préconisez cette solution tiennent d'abord à la nécessité d'assurer la participation de la population, de simplifier la complexité des questions qui doivent être examinées en même temps, c'est un autre point que vous soulevez dans votre mémoire; nous avons constaté en effet que nous ne pouvons pas aborder un seul aspect du problème. Pour moi, c'est un autre argument en faveur d'une assemblée constituante, la recherche d'un compromis par tous les groupes en présence. Cependant, vous revenez à une idée que vous avez émise un peu plus tôt, l'idée d'un référendum. Le compromis pourrait alors facilement disparaître.

Nous avons entendu parler du modèle austalien; 14 questions peuvent être soumises à la population. En ce qui me concerne, l'ajout d'un référendum risque vraiment de faire perdre le compromis si chèrement acquis au moyen de l'assemblée constituante. Pour moi, il est de trop, et il risque en outre de créer des divisions.

M. Graham: Je sais que vous avez entendu des experts au sujet des avantages et des risques des référendums, à partir de notre expérience ou de l'expérience des autres pays. Si je comprends bien ce que les Canadiens vous disent, ce processus doit faire en sorte qu'ils soient consultés le plus possible; ce n'est que de cette façon qu'ils sont prêts à considérer vos actions comme légitimes.

Pour y arriver, trois moyens s'offrent à vous. Vous pouvez tenir des audiences publiques à diverses étapes du processus. Je vous suggère de le faire assez tôt, au moment où les propositions peuvent encore être modifiées et où les audiences ont une signification quelconque. Ce doit être la première étape de la participation de la population—mise à part l'assemblée constituante, évidemment.

La deuxième étape doit être l'examen minutieux des propositions par la population. Il y a évidemment des risques à cet égard. Si vous n'en êtes pas arrivés à un consensus en cours de route, le processus risque de créer des divisions. En réalité, si la population est d'avis que l'assemblée constituante a réflété parfaitement ses vues, que le processus cette fois-ci a été différent et plus ouvert, le référendum peut très bien ne pas être nécessaire. Il est possible que les Canadiens se satisfassent d'audiences publiques importantes qui donnent vraiment un dialogue et non pas un monologue et qui donnent l'occasion d'apporter des modifications et des améliorations aux propositions présentées jusque là.

I suspect that as time passes from the failure last summer to wherever we are as we get closer to starting the process again, Canadians as a whole will be less angry about the failure in the process.

The recent announcements by the federal government and the appointment of Mr. Clark, who is a consensus-builder—he has a history of acting in that way. If he is as wise as he should be, he will get the other federal parties involved, not just in a consultative way but as partners in that process, and he will enlist the participation of the provincial governments as well.

There really is a broad sense of participation which extends beyond that small group of first ministers with which I think so many Canadians have difficulty.

Mrs. Campbell: I want a point of clarification more than anything else. On page 5 you say ratification, of course. . . of Part V, after you have had your process of open discussion. I totally agree with open discussion, but then you go to equality. You have problems with equality of the provinces.

I would like you to clarify the equality of the provinces. If you go to the ratification, in some areas it is 100%—all provinces. I want you to explain to me where you see the inequality of the provinces. Coming from the east—and I will take it from another point of view, because I do think Quebec should have a right of veto in some areas.

#### Mr. Graham: You do or you do not?

Mrs. Campbell: I do. I think they already do within the Constitution and I think the Canadian public is not aware of that. I think there is a lot of this that just open discussion would clarify and maybe we would not even need a process.

Do you feel the eastern provinces should not be equal? If I go to your last statement, if anything, the new arrangement must help redress those inequalities that are perceived to exist currently.

Now, I could take that from an easterner's point of view, having my basic premise that I accept there is a special status for Quebec vis-à-vis some of the things that are already there. We might have to discuss other special status vis-à-vis Quebec. But what about the rest of the provinces within Confederation who came in as equal partners? There are other areas to redress, maybe. But you consider perceived inequalities of provinces, maybe the Senate changes in the Senate, other areas.

Mr. Graham: The thought is simply an effort to try to get over this barrier of allowing one province to have a so-called special status or more powers in a constitutional sense than other provinces. I would make the argument that all provinces are special, all regions are special, and each new region in each province has special needs. We have to find a way to address those special concerns. The problems in the Maritimes are in many ways the same problems we face in

## [Traduction]

Il me semble qu'entre l'échec de l'été dernier et la situation dans laquelle nous serons au moment de recommencer le processus, les Canadiens, dans leur ensemble, auront eu l'occasion de se calmer.

Les annonces récentes du gouvernement fédéral et la nomination de M. Clark, un homme qui a le don de bâtir des consensus—il l'a démontré à de nombreuses reprises dans le passé. S'il fait preuve de la sagesse voulue, il s'arrangera pour impliquer les autres partis fédéraux, non pas seulement en les consultant, mais en les considérant comme partenaires dans le processus, et il s'assurera la participation des gouvernements provinciaux.

Il faut aller bien plus loin que la participation du petit groupe formé des premiers ministres dont se méfient un grand nombre de Canadiens.

Mme Campbell: J'aurais surtout une précision à vous demander. À la page 5 de votre mémoire, vous dites que la ratification... de la Partie V, à la suite du processus de discussion ouverte. Je suis tout à fait d'accord en ce qui concerne la discussion ouverte, mais ensuite vous abordez la question de l'égalité. Vous n'aimez pas beaucoup cette notion.

J'aimerais vous voir préciser votre pensée à ce sujet. Pour ce qui est de la ratification, elle doit se faire, dans certains cas, à 100 p. 100—elle doit intervenir dans toutes les provinces. J'aimerais savoir où, selon vous, il y aurait inégalité entre les provinces. Je viens de l'Est—je vais adopter un point de vue différent, parce que je pense vraiment que le Québec devrait avoir un droit de veto à certains égards.

#### M. Graham: Vous êtes d'accord vous n'êtes pas d'accord?

Mme Campbell: Je suis d'accord. Je pense qu'il a déjà ce droit en vertu de la Constitution, fait qu'ignore la population canadienne de façon générale. Il y a beaucoup de ces faits qu'une discussion ouverte permettrait de préciser; il ne serait peut-être même pas nécessaire d'avoir un autre processus.

Croyez-vous que les provinces de l'Est ne devraient pas être égales? Si je me reporte à votre dernière déclaration, je lis que la nouvelle entente doit permettre de corriger les inégalités perçues actuellement par la population.

Je pourrais également prendre le point de vue de quelqu'un qui est de l'Est, sans abandonner mon principe de départ qui est que j'accepte un statut particulier pour le Québec relativement à certaines situations qui existent déjà. Il pourrait y avoir d'autres situations où le Québec pourrait jouir d'un statut particulier. Cependant, qu'en est-il des autres provinces qui se sont jointes à la Confédération en tant que partenaires égaux? Il y a peut-être d'autres problèmes, mais vous mentionnez entre autres les inégalités entre certaines provinces, les modifications au Sénat.

M. Graham: Je voulais simplement essayer de trouver une solution aux problèmes qui consistent à permettre à une province d'avoir un statut dit particulier ou encore plus de pouvoirs que les autres dans le contexte constitutionnel. Je serais prêt à dire que toutes les provinces sont spéciales, que toutes les régions sont spéciales, que chaque nouvelle région dans chaque province a des besoins spéciaux. Nous devons essayer de trouver le moyen de répondre à ces préoccupations

Ontario and Quebec and in other parts of the country, but in other ways they are very different. We should be able to find ways that address those special needs or concerns.

• 1115

As far as the ratification process and the process of amending the Constitution are concerned, I come back to the point I made earlier that it should be a consensual process. If there is truly genuine opposition in one province or region, that should be evidence enough that the change is not appropriate at that point in time

Mrs. Campbell: I have a quick observation. You can answer if you want to.

The Meech Lake accord used a new amending formula, and if they had been able to break it down, possibly the unanimity one would have changed. The only time they had to use the unanimity one was with the Supreme Court, and that would have gone ahead. The rest was 7–50. That was probably a lack of flexibility from the Canadian people. If you go by the Gallup poll, it was not just provinces; there was a consensus that it was not there. I think this area of your brief is critical, that we have to look at the way the provinces came into Confederation as equal partners.

Mr. Graham: I was in one of the Spicer commission discussion groups. Yesterday I heard some comments which maligned the Spicer commission. There may be problems, but many of those who have participated will tell you it was an extremely useful process.

Many people were talking about this question of the equality of provinces. Someone said the terms of reference, the original constitutional arrangements, were different. So there are special obligations for Newfoundland and Quebec and other provinces that do not exist. That was a response to... The person who made the point said they did not realize that was the case and they did not realize there were special arrangements with respect to the Quebec Pension Plan. There is a history of situations where we have been very flexible administratively. That is the point I was trying to make.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Graham. On that last point, we would recommend that people in that category see, read or hear Senator Beaudoin's lecture on constitutional asymmetry.

Speaking of senators, we have a classical scholar among us, Senator Gigantès, who reminds me that the singular of criterion is criterion and the plural is criteria, and that the singular of the third-declension Latin noun referendum is referendum and the plural is referenda. Thank you for that clarification, senator.

Senator Gigantès: You did not need me for that. You are a classical scholar yourself.

#### [Translation]

spéciales. Les problèmes des provinces Maritimes sont à bien des égards les mêmes qu'en Ontario, au Québec et dans d'autres régions du pays, mais à d'autres égards, ils sont très différents. Nous devrions nous attacher à répondre à ces préoccupations, aux besoins particuliers.

En ce qui concerne le processus de ratification et le processus de modification de la Constitution, je répète ce que j'ai dit plus tôt, qu'il devrait faire appel au consensus. S'il y avait vraiment de l'opposition dans une province ou une région, ce devrait être suffisant pour indiquer que la modification est inappropriée dans les circonstances.

Mme Campbell: Je voudrais faire une brève observation. Vous pouvez y répondre si vous voulez.

L'Accord du lac Meech a fait appel à une nouvelle formule d'amendement; si les propositions avaient été présentées séparément, la règle de l'unanimité se serait peut- être appliquée différemment. Il n'y avait que la proposition sur la Cour suprême qui nécessitait les règles de l'unanimité, et cela n'aurait pas posé de problèmes. Les autres faisaient appel à la règle des 7–50. La population canadienne faisant probablement preuve d'un manque de souplesse. Selon les sondages d'opinion, il n'y avait pas que les provinces, le consensus n'existait pas au sein de la population. Je pense que cette partie de votre mémoire est critique; nous devons considérer que les provinces se sont jointes à la Confédération en tant que partenaires égales.

M. Graham: J'ai participé à un des groupes de discussion de la Commission Spicer. J'ai entendu des commentaires négatifs à son sujet hier. Il y a peut-être des problèmes, mais beaucoup de ceux qui ont participés à ses travaux, vous diront qu'elle se révèle extrêmement utile.

La question de l'égalité des provinces a fait l'objet de beaucoup de discussions. Quelqu'un a fait valoir qu'au départ, le mandat et les dispositions constitutionnelles étaient différents. Il y a des obligations spéciales pour Terre-Neuve et le Québec. C'était en réponse... Cette personne faisait valoir que la population, de façon générale, l'ignorait, mais qu'il y avait des dispositions spéciales touchant le Régime de rentes du Québec, par exemple. Il y a beaucoup d'autres cas où le Canada a fait preuve d'une très grande souplesse sur le plan administratif. J'essayais simplement d'illustrer ce point.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Graham. Au sujet de ce dernier point, nous suggérons aux gens qui veulent se renseigner, de prendre connaissance de l'exposé du sénateur Beaudoin sur le principe de l'asymétrie constitutionnelle.

Puisqu'il est question des sénateurs, je signale que nous avons parmi nous un universitaire de formation classique, le sénateur Gigantès; il tient à me rappeler qu'en anglais le singulier de «criterion» est «criterion» et que la forme plurielle est «criteria»; de même, pour l'anglais, le singulier de la troisième déclinaison latine du nom «referendum» est «référendum» et le pluriel est «referenda». Merci de cette précision, sénateur.

Le sénateur Gigantès: Vous n'aviez pas besoin de moi pour vous le signaler. Vous êtes un universitaire de formation classique vous-même.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Graham.

Our next witness is Professor Patrick Monahan, Director of the York University Centre for Public Law and Public Policy. Professor Monahan, we welcome your testimony.

Professor Patrick J. Monahan (Director, Centre for Public Law and Public Policy, York University): Mr. Chairman, I submitted a brief to the committee some time ago. I have been watching the proceedings on television with great interest, and when I had the opportunity to appear I decided I would submit some additional material. I am sure you have more than enough material, but I brought along with me this morning about seven pages of additional material. I will not expect you to go through that. I will just summarize some of the points I raised there.

• 1120

The reason I brought along some additional material is because it seems to me that the proceedings have really gone beyond just the issue of process. You really are dealing in many cases with substantive issues. In fact, it is very difficult to separate the issues of process from substance.

I have given you some views I have about the substance. It may be a little disjointed. It is an excerpt from a book I have just finished writing on Meech Lake. It will be published this summer. It may refer to certain things that are not there, but it will hopefully make some sense.

I can tell you that I come before you as a person who participated indirectly in the Meech Lake process, as an adviser to David Peterson, the Premier of Ontario. I was on leave of absence from York University throughout the Meech Lake process. So I will have some things to say about that which may not be particularly the general or consensus view that you have heard, but I would welcome the opportunity to discuss those ideas with you.

I wanted to urge three general points upon the committee. The first is that you have to be practical. You have to propose ideas and make proposals that are workable, that have been tested or that have a basis for supposing that they would work, without making criticism of any particular proposal. It seems to me there have been a lot of proposals put forward to the committee, and they are very interesting proposals. But there is not a lot of evidence to suggest that those proposals will actually work.

I know there was a proposal by a former Supreme Court judge yesterday, who was here talking about a proposal for a constituent assembly. I guess the question I would ask is this: has this type of procedure ever been used anywhere in the world before to define a constitution? Can you tell me about a situation that is similar to that, not necessarily identical but a similar type of process?

[Traduction]

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Graham.

Notre prochain témoin est M. Patrick Monahan, le directeur de «Centre for Public Law and Public Policy de l'université York». Nous sommes prêts à entendre votre témoignage, monsieur Monahan.

M. Patrick J. Monahan (directeur, Centre for Public Law and Public Policy, Université York): Monsieur le président, je vous ai présenté un mémoire il y a quelque temps. J'ai également suivi avec beaucoup d'intérêt vos délibérations à la télévision. A l'occasion de ma comparution, j'ai décidé de compléter un peu le document que que vous ai remis. Je suis sûr que vous avez déjà suffisamment de textes, mais je vous apporte sept autres pages ce matin. Je ne vais cependant pas vous les lire. Je vais me contenter de résumer certains des points que j'y aborde.

La raison pour laquelle j'ai décidé de compléter ce que je vous ai déjà soumis est qu'il me semble que vous avez maintenant été au-delà de la simple question du processus dans vos délibérations. Dans bien des cas, vous avez abordé la question de fond. J'admets qu'il peut être difficile à certains moments de séparer les deux.

Je vous y expose certaines de mes vues sur la question de fond, dans un style peut-être un peu décousu. C'est tiré d'un livre que je viens de terminer sur l'Accord du lac Meech. Il sera publié cet été. Il se peut qu'il y ait des points qui ne s'y trouvent pas, mais j'espère pouvoir mieux faire comprendre ma position.

Je dois d'abord vous dire que je me présente devant vous en tant que participant indirect au processus du lac Meech puisque j'étais conseiller de David Peterson, le premier ministre de l'Ontario. J'étais en congé de l'Université York tout au long du processus du lac Meech. À ce titre, je vous dirais des choses qui ne refléteront pas nécessairement l'opinion ou le consensus général, mais je serais prêt à en discuter volontiers avec vous.

Je commencerais avec trois observations d'ordre général. Je dirais d'abord que vous devez être pratique en tant que comité. Vous devez lancer des idées et faire des propositions applicables, mises à l'essai auparavant ou laissant suffisamment de chances de réussite; je le dis simplement; je le dis sans vouloir critiquer quelque proposition que ce soit. Beaucoup de propositions intéressantes ont été soumises au comité. Cependant, il y en a qui ne reposent pas sur des bases très solides.

Il y a une proposition faite hier par un ancien juge de la Cour suprême visant la mise sur pied d'une assemblée constituante. La question que je pose à ce sujet est la suivante: un tel processus a-t-il été jamais utilisé ailleurs dans le monde pour établir une Constitution? Y a-t-il une situation qui, sans être similaire, peut être comparée à la nôtre?

I think it is important to look to our history and it is important to look to the history of constitution—making elsewhere, to look to proposals that make sense. You are practising politicians and understand the practical realities of achieving workable institutions. It is one thing to have a fancy academic theory, but it is another to have an institution that actually works.

I think you should beware of false analogies to historical practice. For example, the 1864 Charlottetown meeting has been referred to repeatedly as a model for a new constitution-making process in Canada, a kind of antidote to elitism. Let us go back to Charlottetown because Canadians do not want an elitist process. They want a process that is democratic and that allows for participation. Therefore, we have harkened back to this 1864 process. In fact, the 1864 process was highly elitist. It was a Meech Lake process. Meech Lake was in the tradition of Charlottetown. It was not exactly the same, there were some differences, and I think some important differences. In general terms, to say we are going to go back to 1864 because we do not want to be elitist ignores the actual reality.

The second general point is again something which needs not to be emphasized but I think it needs to be repeated. The institutions for the processes have to focus on institutions that will achieve compromise. Compromise is very difficult because people do not like to take half a loaf. No one likes to give up something; he or she wants to get everything. They want to have a system where they can have a veto. People want a veto because that will ensure that they will have what they want or nothing, the status quo or nothing.

In other words, what you need to do then is to design institutions that will force compromise. I think party politics and party discipline, and both are often criticized, serve an important function: to achieve compromise and to enforce it. It is an elitist process because it is usually a process of bargaining between party leaders or party elites, but it is a process that leads to compromise.

While watching *The National* last week I saw an item discussing the Spanish constitutional process as an example again of democratic constituent assemblies. What actually happened in Spain was that they had a constituent assembly and they could not get a compromise, so the party leaders sat down at a restaurant one night and worked out the compromises. They were enforced through party discipline in the two Houses, in the lower House and in the Senate in Spain. People would say it is terrible that they met in a restaurant and worked out these deals in the middle of the night, but this is the way compromise is achieved—usually through private negotiations.

• 1125

The third general point is the difficulty of achieving constitutional change. It is something we learned from the Meech Lake process, but it is something you learn looking at any constitutional amendment process anywhere in the world.

## [Translation]

Lorsque nous examinons notre histoire constitutionnelle ou l'histoire constitutionnelle des autres pays, nous devons essayer de trouver des idées applicables à la présente situation. Vous êtes des politiciens actifs, vous comprenez la nécessité de mettre en place des institutions réalistes. Entre une grande théorie et une institution qui fonctionne vraiment, il y a une grande différence.

Vous devriez vous méfier des comparaisons boiteuses avec le précédent historique. Par exemple, la réunion de Charlottetown en 1864 a souvent été citée comme modèle d'un nouveau processus de rédaction de la Constitution au Canada, comme antidote au problème de l'élitisme. Revenons à Charlottetown, disait-on, parce que les Canadiens rejettent un processus élitiste. Ils souhaitent un processus démocratique qui permette leur participation. Nous devons nous souvenir de ce qui s'est passé en 1864, faisait-on valoir. En réalité, le processus de 1864 était des plus élitistes. Il ressemblait à celui du lac Meech. L'Accord du lac Meech était dans la tradition de Charlottetown. Il y avait quelques différences, et elles étaient importantes. Cependant, affirmer qu'il faut revenir au processus de 1864 pour éviter l'élitisme revient à ignorer la réalité.

Mon deuxième point d'ordre général n'est peut-être pas si important non plus mais il mérite d'être répété. L'accent doit être mis sur les institutions qui offrent des chances d'en arriver à un compromis. Les gens ont du mal à accepter les compromis parce qu'ils ne veulent pas se contenter de seulement la moitié de ce qu'ils avaient réclamé. Personne n'aime céder quoi que ce soit; on veut tout avoir. On veut un système qui accorde un droit de veto. Avec un droit de veto, on peut exiger que l'enjeu soit tout ou rien.

Vous devez donc faire appel à des institutions qui obligent à en venir à un compromis. En ce qui me concerne, la politique et la discipline de parti, qui font souvent l'objet de critique, jouent un rôle important: elles imposent le compromis. C'est un processus élitiste parce qu'il fait habituellement appel à la négociation entre les dirigeants et les élites de partis, mais il permet le compromis.

Je regardais l'émission *The National* la semaine dernière. Il y avait une discussion sur le processus constitutionnel en Espagne dans le contexte encore une fois des assemblée constituantes démocratiques. En Espagne, il y a une assemblée constituante qui n'a pas permis d'en arriver à un compromis; les dirigeants de parti se sont donc réunis dans un restaurant un soir pour trouver une solution. Cette solution a ensuite été imposée, grâce à la discipline de parti, à la Chambre basse et au Sénat d'Espagne. Que les dirigeants politiques se rencontrent dans un restaurant pour conclure des ententes entre eux au milieu de la nuit pourrait paraître épouvantable à certains, mais c'est de cette façon que les compromis interviennent—habituellement grâce à des négociations privées.

Mon troisième point d'ordre général a trait au degré de difficulté que pose la modification d'une Constitution. Nous l'avons vu lors du processus du lac Meech, mais nous l'aurions constaté également en examinant le processus de modification constitutionnel de n'importe quel autre pays au monde.

It is extremely difficult to achieve constitutional change because the attempt to change the rules of the game provokes tremendous opposition. There usually needs to be a consensus amongst political elites about the need for change and the type of change and possibly also amongst the citizens of the country.

There is a tendency for the agenda to expand. We saw this in Meech Lake and we see this now. I referred a little bit to that in my brief, as people want to put their own particular issues on the constitutional agenda. I am concerned about the environment, I am concerned about the deficit, I am concerned about medicare; let us put it all in the Constitution. Pretty soon, all ordinary issues of politics become constitutional issues.

Of course, that is not the way politics can work. You cannot solve the medicare problem, you cannot solve the deficit problem by saying, we shall not have a deficit—put that in the Constitution. All that does is transfer responsibility to the judges.

The fact is that achieving comprehensive constitutional change is extremely rare. It usually happens in situations of war or of some significant disruption where established interests are shattered and the way is clear for fundamental redefinition. It is extremely rare to have it happen in situations where everyone just sits around and discusses what we would like in the Constitution. Generally there would have to be some kind of external threat that is perceived as necessitating change or, as I say, some kind of shattering of established interests.

My message and my first point in the written brief—and I will be rather brief—is to be practical and realistic. I do not see much chance of comprehensively rewriting the Constitution in Canada prior to December 1992. It may not be a nice thing to say. Everyone likes to think we will sit down and write up the Constitution, but look at what happened in 1982. You had a very large agenda.

In 1982, what happened was that essentially the agenda was narrowed so you did not have comprehensive change. You had a limited number of issues. You had the Charter of Rights and the amending formula. You had one section, 92A, on natural resources dealing with the division of powers.

If you look at section 92A, look at how long it is. It has half a page followed by a schedule setting out all kinds of details. If you contrast that with the 1867 act, it is very brief and very general and has a few general categories given to each level of government.

Now, of course, government is more complex. We understand the implications of changes. So when you want to try to transfer jurisdiction from one level to another, as you did in the natural resources amendment, everybody says they will have to have a non-derogation clause or they will have to have a qualifier here or have a schedule there to define this term because they do not want to give too much power away or they want to make sure they are getting the power they think they are getting.

# [Traduction]

Il est toujours extrêmement difficile de modifier une Constitution parce que tout changement dans les règles du jeu provoque une vague d'opposition. La nécessité de la modification et le genre de modification doivent habituellement faire l'objet d'un consensus chez les élites politiques et même au sein de la population.

L'ordre du jour a infailliblement tendance à s'allonger. Nous l'avons constaté lors du processus du lac Meech et nous le constatons une fois de plus maintenant. J'y ai fait brièvement allusion dans mon mémoire; les gens veulent inclure les questions qui leur tiennent à coeur dans l'ordre du jour constitutionnel. Pour les uns, c'est l'environnement pour les autres, le déficit, l'assurance-maladie; il faut soudainement tout inclure dans la Constitution. Toutes les questions politiques ordinaires deviennent des questions constitutionnelles.

Bien sûr, la politique ne fonctionne pas de cette façon. Le problème relié à l'assurance-maladie, et le problème relié au déficit ne se règlent pas au moyen d'une déclaration dans la Constitution. Tout ce qu'une déclaration fait, c'est renvoyer la balle aux juges.

Il y a eu très peu de cas où des modifications constitutionnelles étendues on pu être introduites. Et habituellement cela s'est produit dans des cas où une guerre ou une grande catastrophe avait détruit les intérêts établis et permis une redéfinition fondamentale du pays. De telles modifications résultent rarement de discussion générale sur la Constitution. En règle générale, il doit y avoir une menace extérieure qui pousse au changement ou encore, comme je l'ai dit, une situation où les intérêts établis ont été détruits.

Mon premier message, donc, dans mon mémoire écrit—je ne m'y attarderai pas plus longuement, et qu'il faut avant tout être pratique et réaliste. Je ne vois pas, en ce qui me concerne, la possibilité de réviser de fond en comble la Constitution du Canada d'ici décembre 1992. Je ne devrais peut-être pas parler ainsi. Tout le monde souhaite qu'il sera possible de s'asseoir à la même table et de rédiger une nouvelle Constitution, mais il ne faut pas oublier la leçon de 1982. L'ordre du jour était très chargé à ce moment-là.

Il a été raccourci de façon à ne pas impliquer des modifications étendues. Le nombre de questions était limité. Il y avait la Charte des droits et la formule de modification. Il y avait l'article 92A, sur les ressources naturelles et la répartition des pouvoirs.

Consultez l'article 92A, cependant; voyez comme il est long. Il fait une demi-page et il est assorti d'une annexe donnant toutes sortes de détails. Comparez-le avec ce qui se trouvait dans la loi de 1867; le texte y était très bref et très général; quelques catégories vagues y étaient attribuées à chaque palier de gouvernement.

Il est bien évident que de nos jours le gouvernement est plus complexe. Nous avons également une meilleure idée de ce que peuvent représenter les modifications. Lorsqu'il s'agit de transférer des pouvoirs d'une compétence à l'autre, comme ce fut le cas pour les ressources naturelles, tout le monde insiste pour obtenir une clause non dérogatoire, une condition ou une annexe qui définit telle ou telle expression; on ne veut pas céder trop de pouvoirs ou encore on veut s'assurer de bien obtenir les pouvoirs qu'on recherche.

In other words, when you actually begin to sit down and start to rewrite the Constitution, if you wanted to actually totally rewrite the division of powers, you would have something that looks like the Income Tax Act. With the division of powers in 1867, they said, here is a very general list of powers on two pages. My sense is that you are not going to get a comprehensive constitutional amendment. You are going to get incremental change, possibly.

I think, secondly, there is no need to fundamentally or totally rewrite the division of powers. If you look at the Allaire report, they propose 22 powers that are said to be exclusive, granted to Quebec. In 21 of those areas Quebec already exercises authority. In other words, the Constitution is not watertight compartments; there is tremendous overlap. The federal government also exercises authority in many of those areas.

• 1130

What the Allaire report basically proposes is to scale back the participation of the federal government rather than giving new powers to Quebec. Quebec already has those powers, with the exception of unemployment insurance.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Professor, could you give a brief summary so we could get to questions, please?

**Prof. Monahan:** I am sorry. Let me conclude by saying that it seems to me the most practical way of proceeding would be for a parliamentary committee to meet in the fall of this year. Parliamentary committees have a history of working in this country. If you go back to the Charest committee last spring, it was an admirable attempt to try to bridge the differences over Meech Lake, but did not succeed. If you go back to the 1981 committee, it worked very well with respect to the Charter. You go back to 1972 to the MacGuigan committee, which developed very interesting proposals.

It seems to me that a constitutional convention is not really very workable. A parliamentary committee, I think, is workable, followed by some kind of meeting of federal and provincial delegations along the lines proposed by Professor Russell. If that cannot be achieved, then it seems to me these proposals will ultimately have to go to the people of Canada in a national referendum.

I will stop there, Mr. Chairman, and I will take questions.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Professor Monahan, thank you for obliging us.

Mme Bertrand (Brome—Missisquoi): Je m'excuse de ne pas avoir été ici pour la première partie de votre exposé, mais j'y avais tout de même jeté un petit coup d'oeil.

Votre approche est très positive et très réaliste. Je pense que le Canada anglais applaudirait à tout ce que vous venez de dire, mais j'ai une préoccupation importante. Le Québec n'a pas signé l'arrangement de 1982. Il y a là un problème important. Le Québec a des exigences majeures aussi. Le temps presse. Dans votre programme par étapes, où placez-vous, au cours des 18 prochains mois, ces urgences que le Québec a définies?

#### [Translation]

En d'autres termes, si on voulait vraiment s'asseoir à une table et rédiger une nouvelle Constitution, si on voulait refaire la répartition des pouvoirs, on produirait probablement un texte qui ressemblerait à la Loi de l'impôt sur le revenu. En 1867, la répartition des pouvoirs consistait en une liste assez générale sur deux pages. Je ne m'attends pas personnellement à ce que vous puissiez en arriver à une modification constitutionnelle étendue. Tout au plus pourrez-vous faire un ajout.

Par ailleurs, je ne crois pas nécessaire de chambarder la répartition des pouvoirs. Le rapport Allaire, vous pouvez le vérifier, propose 22 pouvoirs dit exclusifs pour le Québec. De ces pouvoirs, 21 sont déjà exercés par le Québec. Bref, la Constitution n'est pas compartimentée; il y a énormément de zones de chevauchement où le gouvernement fédéral exerce son autorité.

En fait, le rapport Allaire propose de réduire l'intervention du gouvernement fédéral au lieu d'accorder de nouveaux pouvoirs au Québec. A l'exception de l'assurance-chômage, le Québec a déjà tous les pouvoirs qu'il réclame.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous prie de nous résumer vos commentaires pour que nous puissions ensuite vous poser des questions.

M. Monahan: Excusez-moi. Permettez-moi de conclure en vous signalant qu'à mon avis, la façon de procéder la plus pratique serait de constituer un comité parlementaire à l'automne prochain. La formule du comité parlementaire a fait ses preuves au Canada. Le comité Charest du printemps dernier, par exemple, a fait un bel effort pour forger un consensus sur le lac Meech, mais n'y a pas réussi. Le comité chargé en 1981 d'étudier la Charte a bien accompli sa tâche, comme d'ailleurs le comité MacGuigan de 1972, qui a fait de très intéressantes propositions.

A mon sens, une convention constitutionnelle n'aboutirait pas. Le comité parlementaire, par contre, serait efficace. Il pourrait être suivi par une réunion des délégations fédérale et provinciales, suivant le modèle proposé par M. Russell. Si une telle réunion n'est pas possible, il me paraît alors nécessaire que les propositions soient soumises au peuple canadien lors d'un référendum national.

Je vais m'arrêter ici, monsieur le président, pour répondre à vos questions.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Monahan, de votre obligeance.

Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi): I am sorry not to have been here for the first part of your presentation, but I have had a quick look at it.

Yours is a very positive and realistic approach. I am sure english-Canada would applaud everything you have just said, but I do have one important concern. Quebec did not signe the 1982 arrangement, which is a major problem. It too has significant demands. How well Quebec's urgent demands fit in over the next 18 months with the staged approach you propose?

**Prof. Monahan:** I understand the need to respond to Quebec's concerns. As I said in my opening remarks, I did work for Mr. Peterson and supported Meech Lake, thought it was reasonable, and was very disappointed it did not succeed.

I see a great deal of flexibility in the division of powers already. As I said, there is a great overlapping of powers between federal and provincial governments. I think it is possible through agreement between the federal government and the provinces, either Quebec or other provinces, to adjust the arrangements with respect to the division of powers.

With respect to medicare, for example, let us say that Quebec wants to have a different system for medical fees in the province of Quebec and they say it is important for them to have greater control over the system of health insurance. That can be achieved without a constitutional amendment. It could be achieved by transferring to Quebec the authority to raise the money through its own tax dollars and to spend the money as it wishes. It is not necessary for the federal government to raise the taxes constitutionally and send the money down to Quebec City.

In other words, if I understand what Quebec is saying, what it seems to be saying is that it is a focus on the transfer of greater authority to the province of Quebec. That can be achieved in many ways without a constitutional amendment. It cannot solve all of Quebec's problems. I understand there are constitutional amendments that will have to be made to solve Quebec's problems—for example, the veto and so on—but under the Allaire report the only thing they do not have now in the Constitution is unemployment insurance. I am not sure why they would want that anyway, but that is the only thing they do not have.

• 1135

Mme Bertrand: Mais si on modifiait la formule d'amendement actuelle, si on enlevait la règle de l'unanimité, il faudrait la remplacer par quelque chose d'autre qui protégerait le Québec.

D'autre part, s'il y a une réforme du Sénat, le Québec aura besoin d'une protection. Encore là, il y a urgence. Il est probable que toutes ces choses-là vont se produire d'ici 12 mois.

**Prof. Monahan:** I understand that is an important issue, and in Meech Lake I think it was addressed in the only way it could be addressed with respect to the amending formula, which is to say that if Quebec is going to get a veto over these changes then all other provinces are going to have to get the same veto. I do not see any way around that. That is the way it worked in Meech Lake and that is the way they ultimately ended up at the Charest committee. They did not end up that way, but that is the way they ended up in June 1990, including Mr. Wells. Basically, they said there was no other way to deal with this problem.

In terms of the urgency of it, what I am saying is let us try to focus on issues of prime importance, let us narrow the agenda to some extent and try to deal, outside of the Constitution, with issues that do not require constitutional [Traduction]

M. Monahan: Je comprends qu'il faut répondre aux préoccupations du Québec. Comme je l'ai dit au début de mon exposé, j'ai travaillé pour M. Peterson et j'étais en faveur du lac Meech car j'ai trouvé cet accord raisonnable. Son échec m'a beaucoup déçu.

A mon avis l'actuel partage des pouvoirs est déjà très souple. Comme je l'ai dit, il y a chevauchement des champs de compétence fédéraux et provinciaux. Je crois qu'il est possible d'en arriver à une entente sur une modification du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et le Québec ou les autres provinces.

Pour ce qui est de l'assurance-maladie, par exemple, on peut dire que le Québec veut un nouveau régime de tarification et réclame un plus grand contrôle sur le régime d'assurance-maladie. Il pourrait obtenir cela sans que l'on doive modifier la Constitution. On pourrait habiliter le Québec à financer le régime comme il l'entend avec ses propres recettes fiscales. Il n'est pas indispensable que la Constitution oblige le gouvernement fédéral à percevoir des recettes fiscales qui devront par la suite être envoyées à Québec.

Bref, si je comprends bien, le Québec veut qu'on lui accorde davantage de pouvoirs, mais on peut le faire sans modifier la Constitution. Mais tous les problèmes du Québec ne s'en trouveraient pas résolus pour autant. Je sais qu'il va falloir modifier la Constitution pour résoudre certains problèmes du Québec, notamment le droit de véto, cependant, selon le rapport Allaire, tout ce qui manque au Québec à l'heure actuelle sur le plan constitutionnel est l'assurance-chômage. Je ne vois pas très bien pourquoi le Québec la revendique mais c'est quand même le seul pouvoir qu'il n'a pas.

Mrs. Bertrand: But if we were to modify the present amending formula and to remove the rule of unanimity, you would have to replace it with some protection for Quebec.

Furthermore, if there is Senate reform, Quebec will need some protection. Again, time is of the essence. These changes will probably occur over the next 12 months.

M. Monahan: Je sais que c'est une question fort importante et que le lac Meech a voulu la résoudre de la seule manière possible, compte tenu de la formule de modification, à savoir que si l'on accordait un droit de véto au Québec sur de telles modifications, il fallait l'accorder à toutes les autres provinces. Je ne vois pas d'autres solutions. C'était la solution du lac Meech et c'est ce que le Comité Charest a finalement proposé. Elle n'a pas été adoptée, mais c'était la conclusion à laquelle tout le monde était arrivé en juin 1990, notamment M. Wells. En gros, on disait qu'il n'y avait pas d'autres moyens de résoudre le problème.

En ce qui concerne l'urgence de la question, je trouve qu'il faut concentrer nos efforts sur les éléments les plus importants, faire un tri des questions prioritaires et essayer de résoudre celles qui ne nécessitent pas de recours à une

amendments. Les, I agree with you, the points you raised are important. They were raised by Mr. Bourassa in 1985. They continue to be a problem and we have to find a solution to those problems.

All I am saying is that it is unnecessary to have 300 people come together to totally rewrite the Constitution to deal with Quebec's concerns. It is unnecessary because many of its concerns can be dealt with without a constitutional amendment. That is all I am saying. I am not saying we are not going to deal with Quebec's concerns.

**Mme Bertrand:** Êtes-vous en faveur du maintien de la règle de l'unanimité?

**Prof. Monahan:** I do not like the rule of unanimity. I do not think it would be practical to suppose that we could change the present rule of unanimity in the Constitution, for the simple reason that no one will give up the veto they currently have. I do not think Mr. Wells will give up his veto. I would be surprised if he did.

In any event, it takes only one person to not give up their right of veto. This is the problem with the rule of unanimity. Even if nine of the ten provinces agreed, you could not change the amending formula if one did not agree. So even though I do not like the principle of unanimity—I think it is a bad rule—I do not think it is practical to change it.

Mr. Nicholson: Professor Monahan, thank you for your brief.

I am sure you are aware that accommodation with Quebec is not the only question we have to deal with, and indeed you may have addressed this. I have not had an opportunity to read the material you have given to the committee. Various individuals and groups have told us that any constitutional change or discussions should involve aboriginal people, women's groups and the handicapped. A number of different groups and individuals say they must be included.

Do you make accommodation for those groups in the model you propose? If so, what might we be looking at putting into the Constitution? What changes might we make?

**Prof. Monahan:** In general terms, the people around this table were elected by the people of Canada.

Senator Gigantès: I have never been elected to anything.

**Prof. Monahan:** I am sorry, some of you have been elected; others have been appointed by those who were elected.

I think the idea that in order to adequately represent certain interests a particular interest group has to come forward and sit at the table is fine for many things, but it is not a system that is going to achieve compromise. The system that is going to achieve compromise is elected politicians such as yourselves having hearings and developing compromise positions that are reasonable and could be put to the people of Canada, and saying to the people: this is a reasonable compromise.

• 1140

**Mr. Nicholson:** We have heard those groups come before us. Do you think we could sell that?

## [Translation]

modification constitutionnelle. Je reconnais avec vous que les enjeux dont vous parlez sont importants. M. Bourassa les a soulevés en 1985. Ils nous causent encore un problème, et il faut y trouver une solution.

Je soutiens tout simplement qu'il n'est pas nécessaire de réunir 300 personnes pour rédiger une toute nouvelle Constitution pour répondre aux besoins du Québec, car on peut répondre à bon nombre de ces demandes sans modifier la Constitution. Voilà mon point de vue. Il n'est pas question de faire abstraction des préoccupations du Québec.

Mrs. Bertrand: Do you think we should keep the rule of unanimity?

M. Monahan: Je n'aime pas la règle de l'unanimité. On aurait tort de présumer qu'on peut la modifier étant donné qu'aucune province n'acceptera de renoncer à son droit de véto. Je ne pense pas que M. Wells accepterait d'y renoncer. Du moins, cela m'étonnerait.

Quoi qu'il en soit, il suffit qu'un seul refuse. C'est là le hic pour ce qui est de la règle de l'unanimité. Même si 9 provinces sur 10 étaient d'accord, il serait impossible de modifier la formule d'amendement si toutes les provinces ne donnaient pas leur consentement. Par conséquent, même si je suis contre le principe de l'unanimité, car c'est une règle mal avisée, je trouve qu'il est très difficile de la modifier.

M. Nicholson: Monsieur Monahan, merci de votre exposé.

Vous n'êtes pas sans savoir que la question du Québec n'est pas le seul sujet que nous devons étudier. D'ailleurs, vous l'avez peut-être reconnu. Je n'ai pas encore eu la possibilité de lire votre mémoire. Plusieurs personnes et groupes nous ont fait savoir que toute négociation ou modification constitutionnelle devrait tenir compte des autochtones, des femmes et des handicapés. C'est ce qu'ont affirmé plusieurs personnes et organismes.

Est-ce que votre modèle en tient compte? Dans l'affirmative, que proposez-vous d'ajouter à la Constitution? Quelles modifications seront nécessaires?

M. Monahan: Tous les membres de ce comité ont été élus par les Canadiens.

Le sénateur Gigantès: Moi, je n'ai jamais été élu.

M. Monahan: Pardon, certains d'entre vous ont été élus et d'autres nommés par des représentants élus.

L'idée que les groupes d'intérêts doivent participer aux négociations est valable dans bien des cas, mais ce n'est pas ainsi qu'on peut arriver à un consensus. Pour y arriver, il faut que des hommes et des femmes politiques comme vous tiennent des audiences et formulent des propositions raisonnables, axées sur le compromis, et les soumettent ensuite au peuple canadien en déclarant qu'il s'agit d'un compromis raisonnable.

M. Nicholson: De tels groupes ont déjà comparu devant ce comité. Croyez-vous qu'ils puissent accepter votre proposition?

**Prof. Monahan:** It may be that you cannot sell that. I am not sure you can. But the type of constituent assembly that would sell would be so unwieldy, with so many vetoes, for everyone, not just the ten provinces. Every group would say, no one's concerns can be dealt with unless my concerns are dealt with. That is the way it would work.

Professor Russell has proposed a meeting of a constituent assembly of legislators, which I think is reasonable. It is a good idea. But that will not solve the legitimacy problem. That will not satisfy the groups because they will say these are just elected politicians. If you propose a meeting of that type, even if Quebec would attend, which I gather it will not, it may not be workable. That type of process will not solve the legitimacy problem, but to say that we have to sell it to these groups, you have a higher obligation. You have an obligation to the people of this country to put forward proposals that are reasonable, and to put forward a process that is reasonable and is likely to achieve results.

Mr. Nicholson: I cannot disagree with you, professor, but earlier in your testimony you said we had heard a number of proposals and things, and you commented on them that they were not realistic, that they were not grounded in our experience or even in the experience of other countries, and so you seemed to be indicating "here is something that is realistic, here is something you can do". And you seem to be indicating now that you are not going to be able to satisfy these groups, but I am sure you are aware of the onus on us to try to accommodate them, listen to them, involve them in the process. That has been a common thread of what people have been telling us. How are we going to reconcile that?

**Prof. Monahan:** Well, they should be involved in the process, and they were involved in the process in 1980. That was a parliamentary committee. It held national hearings across the country. These groups came forward, and amendments were made. Everyone seems to think that was a good process.

I understand the Meech Lake process was a different process, and it was inadvisable to the extent that it was involving only first ministers. A system that has provided for national public hearings and for some opportunity for input would not have generated the type of resistance you are now getting. Back in 1980–81 everyone seemed to think that was fairly reasonable, and that was a process along the lines of what I am suggesting.

So let us look to our experience, and it is not to say that you either have a closed-door process involving 11 men or you have a totally wide-open process and whichever special interest group comes forward and wants to be heard comes to the table and says, if I do not agree, no one can have an agreement. In other words, it should not be an either/or proposition, and of course all the interests are going to come forward to design a process that will try to preserve the maximum influence for themselves. I am not sure that is in the interests of the people of this country.

[Traduction]

M. Monahan: Peut-être que non. Je n'en suis pas certain. Par contre, même si elle est acceptable, la formule de l'assemblée constituante serait très malcommode; elle comporterait des droits de véto pour tout le monde, et pas seulement pour les dix provinces. Chaque groupe exigerait qu'on réponde à ses exigences avant de permettre que les demandes des autres soient satisfaites. C'est toujours comme ça.

La proposition de M. Russell, portant sur une assemblée constituante de législateurs me semble raisonnable. C'est une idée intéressante, mais elle ne résout pas les problèmes de la légitimité. Les différents groupes ne seront pas satisfaits et dénonceront le fait que l'assemblée est réservée aux élus. Même si le Québec participe à une telle réunion, ce dont je doute, elle pourrait bien se solder par un échec. Le problème de la légitimité n'en serait pas résolu pour autant. Il faut bien que la proposition soit acceptable pour les différents groupes, mais il reste une obligation encore plus importante. Il faut présenter au peuple canadien des propositions raisonnables et élaborer un processus valable et susceptible d'aboutir.

M. Nicholson: Je ne peux qu'être d'accord avec vous, monsieur, mais dans votre exposé vous avez dit que certains des modèles qui nous ont été proposés ne sont pas réalistes, n'ont pas fait leurs preuves ni au Canada, ni dans d'autres pays, et vous semblez dire, par contre, que votre formule est pragmatique et réalisable. Par ailleurs, vous nous dites qu'il ne sera pas possible de satisfaire les différents groupes. Pourtant, vous savez, j'en suis sûr, qu'il nous incombe d'écouter ces groupes et de les faire participer au processus. C'est un thème qui revient constamment dans les témoignages. Que pouvons—nous faire à cet égard?

M. Monahan: Eh bien, ils devraient avoir leur mot à dire, comme en 1980, lorsqu'un comité parlementaire a été formé et a tenu des audiences dans tout le pays. Ces groupes ont témoigné et on a tenu compte des modifications qu'ils ont proposées. Tout le monde semble s'accorder pour dire que cela a bien fonctionné.

Je crois comprendre que le processus du lac Meech était différent et qu'il a laissé à désirer puisque seuls les premiers ministres y ont participé. Si, à l'époque, on avait prévu des audiences publiques pour permettre la participation de la population, il n'y aurait pas eu autant de résistance, et il n'y en aurait pas autant à l'heure actuelle. Tout le monde semble trouver que le processus était plutôt valable en 1980–1981, et c'est le même modèle que je propose maintenant.

Tenons donc compte des expériences du passé, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il faut préconiser des réunions à huis clos de 11 personnes, ou encore un processus tout à fait transparent qui permette à chacuns des groupes d'intérêt de se faire entendre et d'être en mesure de faire échec à une entente. Bref, il ne faut pas se limiter à ces deux possibilités, car naturellement tous les groupes d'intérêt vont vouloir proposer une formule qui leur accorde un maximum d'influence. Je ne crois pas que cela soit conforme aux intérêts du peuple canadien.

Mrs. Campbell: Professor Monahan, I want to say I really enjoyed your brief. I have not read it in total so I should not say that globally, but I like your views on compromise and I think Canadians expect politicians to come around to compromising on this important issue.

I also like your two-stage proposal. I have tried to pursue that two-stage, and I want to go the first stage of importance, because having two stages means there is always one that comes before the other.

Is the only important question in the first stage for that parliamentary committee you are talking about, or those public hearings, significant asymmetry between the province of Quebec and the rest of Canada? As you say there—I do not have the page number, but it after your fourth point:

his leads us to an important conclusion. Any form of renewed federalism which involves significant asymmetry between the province of Quebec and the other provinces in terms of a formal Constitution has absolutely no prospects of success.

I would like you to define "significant".

• 1145

**Prof. Monahan:** Let me say just one thing. This deals not with the process but with the substance.

Mrs. Campbell: I realize that.

**Prof. Monahan:** The important point about that sentence is the part I have underlined, "in terms of a formal Constitution", because I do think it is possible to have asymmetry, and this gets back to the question that was first raised. It is now possible to have asymmetry between Quebec and the rest of Canada in terms of informal arrangements not written in the Constitution; nonetheless, they work, such as the Quebec pension plan, the Quebec tax system and so on.

Mrs. Campbell: Language, culture.

**Prof. Monahan:** Exactly. That is the first point.

In terms of significant asymmetry, I think the one aspect of Meech Lake that was asymmetrical was the distinct society clause. I think that is why Meech Lake ultimately foundered. Obviously if we are going to have a resolution of this, there is going to have to be some recognition of Quebec's distinctness in some kind of declaration of principles in the Constitution. That will be some element of asymmetry, but it does not say there will be a class of powers written into the Constitution that Quebec alone will exercise.

Mrs. Campbell: Thank you. Distinct society is the limit you would see there.

Prof. Monahan: As a practical reality, yes.

Mrs. Campbell: Dealing with the past, if there has been accommodation and compromise in sections 91 and 92 of the BNA Act anyway...

Prof. Monahan: Yes.

Mrs. Campbell: Thank you.

[Translation]

Mme Campbell: Monsieur Monahan, je tiens à vous dire que j'ai beaucoup aimé votre mémoire, même si je ne l'ai pas encore terminé. Je trouve intéressants vos commentaires sur les compromis, et je crois que les Canadiens s'attendent à ce que leurs élus s'entendent sur une question de si grande importance.

J'aime aussi votre proposition sur un processus à deux étapes. S'il y a deux étapes, l'une d'entre elles doit nécessairement précéder l'autre.

Le seul élément important de la première étape qui comprend le comité parlementaire ou les audiences publiques est-il l'asymétrie marquée entre la province du Québec et le reste du Canada? Dans votre mémoire vous dites après le point 4, car je n'ai pas noté le numéro de la page:

Cela nous amène à une conclusion importante. Toute forme de fédéralisme renouvelé qui entraîne une relation d'asymétrie marquée dans la Constitution entre le Québec et les autres provinces est vouée à l'échec.

Pouvez-vous définir, je vous prie, le terme «marquée».

M. Monahan: Je voudrais dire juste une chose. Il s'agit non pas du processus, mais du fond.

Mme Campbell: Je comprends cela.

M. Monahan: Ce qui est important dans cette phrase, c'est le segment que j'ai souligné, «dans une Constitution en bonne et due forme», parce que je pense qu'il est possible d'avoir une asymétrie, et cela nous ramène à la première question qui a été soulevée. Il est maintenant possible qu'il y ait asymétrie entre le Québec et le reste du Canada dans le cadre d'ententes non officielles, qui ne sont pas inscrites dans la Constitution, mais qui, néanmoins, fonctionnent, comme, par exemple, le Régime de rentes du Québec, le régime fiscal du Québec, etc.

Mme Campbell: La langue, la culture.

M. Monahan: Exactement. C'est la première chose.

À propos d'asymétrie importante, je pense que l'asymétrie du lac Meech, c'était la clause sur la société distincte. Je pense que c'est pour cette raison que l'Accord du lac Meech a été un échec. Si nous voulons régler cette question, nous serons évidemment obligés de reconnaître le caractère distinct du Québec d'une façon ou d'une autre dans une déclaration de principes dans la Constitution. Ce sera un élément d'asymétrie, mais cela ne veut pas dire que la Constitution reconnaîtra au Québec des pouvoirs qu'il sera seul à exercer.

Mme Campbell: Merci. La société distincte est pour vous la limite.

M. Monahan: Sur le plan pratique, oui.

Mme Campbell: En ce qui concerne le passé, s'il y avait eu un compromis dans les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. . .

M. Monahan: Oui.

Mme Campbell: Merci.

Senator Gigantès: I, too, much enjoyed your paper, professor. I am very grateful to you.

I would like to ask whether you can push the point a little further where you say we can do an awful lot without constitutional change and, taking up what Madam Bertrand was saying, suggest that by the same logic, maybe Quebec does not need any special protection, for either of two reasons. Either the rest of Canada does not want to keep Quebec in the Confederation, in which case nothing will work, or the rest of Canada absolutely wants to keep Quebec, in which case Quebec's threat to leave is the ultimate protection. I would like to suggest that no constitutional arrangement can supersede this self-asserted right of Quebec to leave if it does not feel comfortable.

That being the case, we could make all the changes, and Quebec has, by the very fact that it can leave, a right we recognized implicitly in 1980 when we all said we would accept the results of the referendum. This was officially stated by everyone. You cannot go back on such a precedent. That being the case, we do not need to make any constitutional changes.

**Prof. Monahan:** I do not understand why you would reach that conclusion. I do not follow you.

Senator Gigantès: The ultimate protection for Quebec is not the veto; it is Quebec's willingness to leave—

**Prof. Monahan:** Is it not obviously an unsatisfactory situation where a major partner in a country is constantly saying they might leave and this is their protection? Surely, if we continue much longer with this idea that they might be leaving, the frustration level on both sides will rise. It seems to me you want to resolve the situation in a way that people will say that is roughly what they would like. Then you would get over this issue where they might be leaving tomorrow because something might happen that they do not like.

**Senator Gigantès:** What do you do? Cut the vocal cords of the separatists, who will never be satisfied with anything but separation?

**Prof. Monahan:** No, you do not cut anyone's vocal cords, but you do respond in a way that seems to be reasonable to people. You appeal to the majority of people both in Quebec and the rest of Canada.

Senator Gigantès: This is not personal, because there are many instances of this. I have a separatist daughter who says Canada has not ill-treated Quebec; they do not really have grievances, but they have grown up now and they can live alone. I accept it for her, so she asks why I do not accept it for Quebec.

**Prof. Monahan:** Many costs will be imposed on your daughter, on my children and on all of us if Quebec goes.

Senator Gigantès: Not if the divorce is amicable, she says. She was your student last year, I think.

**Prof. Monahan:** That gets into a debate about what kind of separation process would be followed. I think it is beyond the scope of your committee. I do not think it would be a very amicable process. In general terms, we should be able to

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: J'ai, moi aussi, beaucoup apprécié votre mémoire. Je vous en suis très reconnaissant.

Vous dites que nous pouvons accomplir beaucoup sans modifier la Constitution. Est-ce que vous pourriez pousser votre raisonnement un peu plus loin et, dans le même esprit que les propos de M<sup>me</sup> Bertrand, dire que, de la même façon, le Québec n'a peut-être pas besoin d'une protection spéciale pour l'une ou l'autre de deux raisons? Ou bien le reste du Canada ne veut pas que le Québec reste dans la Confédération, et alors rien ne marchera, ou bien le reste du Canada tient absolument à garder le Québec, et alors la menace de partir est la protection ultime du Québec. Je pense qu'aucune entente constitutionnelle ne peut annuler le droit que le Québec s'est lui-même reconnu de partir s'il ne se sent pas à l'aise.

Cela étant dit, nous pourrions apporter toutes les modifications possibles, le Québec a, par le fait même qu'il peut partir, un droit que nous avons reconnu tacitement en 1980 lorsque nous avons tous dit que nous respecterions les résultats du référendum. Tout le monde l'a dit officiellement. On ne peut pas revenir sur un tel précédent. Cela étant, nous n'avons pas besoin de modifier la Constitution.

M. Monahan: Je ne comprends pas comment vous pouvez tirer une telle conclusion. Je ne vous suis pas.

Le sénateur Gigantès: La meilleure protection du Québec n'est pas son droit de veto, c'est sa volonté de partir...

M. Monahan: Est-ce que ce n'est pas évident qu'il est inacceptable qu'un des partenaires principaux dans un pays répète constamment qu'il partira peut-être et que cette menace soit une protection pour lui? Si nous continuons à accepter encore longtemps cette idée qu'il partira peut-être, le niveau de frustration augmentera de part et d'autre. Il me semble qu'il faut trouver à cette situation une solution qui sera en gros acceptable pour la population. On pourrait alors éliminer cette menace qu'il pourrait partir demain matin s'il se produit quelque chose qui lui déplaît.

Le sénateur Gigantès: Que faire? Bâillonner les séparatistes, qui ne se contenteront de rien moins que la séparation?

M. Monahan: Non, il ne s'agit pas de bâillonner qui que ce soit, mais il faut réagir d'une façon qui semble raisonnable à la population. Vous faites appel à la majorité, tant au Québec que dans le reste du Canada.

Le sénateur Gigantès: Mon expérience n'est pas unique, elle est au contraire très répandue. J'ai une fille séparatiste qui dit que le Canada n'a pas maltraité le Québec, que celui-ci n'a pas de véritable grief, mais que les Québécois ont grandi et qu'ils peuvent maintenant vivre seuls. Je l'admets pour elle, alors elle me demande pourquoi je ne l'admets pas pour le Québec.

M. Monahan: Si le Québec part, cela coûtera cher à votre fille, à mes enfants, à tout le monde.

Le sénateur Gigantès: Pas si le divorce se fait à l'amiable, selon elle. Elle a suivi un cours avec vous l'an passé, je pense.

M. Monahan: Cela nous amène au débat sur le genre de processus de séparation qui serait mis en oeuvre. Je pense que cela dépasse le mandat de votre comité. Je ne pense pas que cela se ferait à l'amiable. Nous devrions pouvoir trouver

reach an accommodation with the province of Quebec, along with the west. But it may be that the will is not there. It is not an either/or situation, that they want to be in or they want to be out. It is always, well, I would like a little bit of this or I would like to be in if I had that. It is not, I want to be in or I want to be out. It is not either/or, I do not think.

• 1150

Mr. Duhamel: Thank you for your presentation, Prof. Monahan.

I wanted to talk with you about your notion—I think it is a very realistic one, by the way—of incremental versus comprehensive change. The difficulty I have is that there are a lot of groups out there—provinces, territories, groups of people—that have legitimate needs that might be addressed from a constitutional perspective. I guess the theory is, and I relate that back to the failed Meech Lake accord, that people did not really believe their needs would be attended to rather rapidly after that had been accepted, if that were going to be the case. That is my dilemma.

I think conceptually, if you wish, or from a practical perspective, I do not have any difficulty with what you propose. But I do have people talking to me from a number of areas, and to my colleagues as well, and they are saying, if we are not in the discussion this time we are just going to be forgotten; of course, somehow reasons will be found for not addressing our needs. How do we come to grips with that?

**Prof. Monahan:** I get back to the point. You have a parliamentary committee that has hearings, and, yes, that will not be acceptable to many interest groups. They will say, no, we do not want to come forward and make submissions; we want to be in your seat. We want your seat, please. Of course they want your seat, and if you want to give up your seat that is for you to do. You are the committee that will make the recommendations. But by doing that, you lessen the chances of achieving a compromise solution, by giving up your seat. However, you could stay in your seat and say, this is a system that will be workable and has worked in the past.

The other general point I would make is that five or six years ago, in 1984, we had a federal election in this country. Now, I am putting aside the Quebec issue, but you did not hear a lot of people going around the country saying we had to have a change in the Constitution.

What happens is that once the Constitution gets on the agenda, then everybody suddenly wants his issue, his problem dealt with as a constitutional problem. Notwithstanding the fact that section 15 already protects disabled people, they come forward to say, wait, I have an additional problem. Or the multicultural communities may say they have an additional problem, even though section 27 was inserted in 1981.

In other words, what I am saying is that you have a tendency here to expand the agenda because everybody will say they want their issue dealt with as a constitutional issue. Part of your responsibility, sir, is to try to narrow down the

## [Translation]

un compromis avec le Québec et avec l'Ouest. Mais peut-être que la volonté n'existe pas. Il ne s'agit pas de faire un choix entre deux choses qui s'excluent, de savoir s'ils veulent rester ou partir. C'est plutôt qu'ils voudraient un peu de ceci, ou qu'ils accepteraient de rester si on leur accordait cela. Ils ne disent pas «je veux rester» ou «je veux partir». Je ne pense pas que ce soit un choix dichotomique.

M. Duhamel: Merci de votre exposé, professeur Monahan.

Je voudrais discuter avec vous de votre idée—que je trouve d'ailleurs très réaliste—d'un changement graduel plutôt que global. Le problème que cela me pose, c'est qu'il y a de nombreux groupes—les provinces, les territoires, les groupes de personnes—qui ont des besoins légitimes auxquels on pourrait répondre sur le plan constitutionnel. Je pense que l'argument, et je rattache ceci à l'Accord du lac Meech qui a échoué, c'est que les gens ne croyaient pas vraiment que l'on s'occuperait de leurs besoins rapidement après l'adoption de l'accord. C'est ce qui m'ennuit.

Sur le plan du concept, si vous voulez, ou sur le plan pratique, je n'ai aucune objection à ce que vous proposez. Mais des gens, appartenant à divers groupes, m'ont dit, ainsi qu'à mes collègue, que s'ils ne prennent pas part à la discussion cette fois-ci, on les oubliera tout simplement et qu'on trouvera toujours des raisons pour ne pas répondre à leurs besoins. Comment pouvons-nous faire face à cela?

M. Monahan: Je reviens à ce que je disais. Vous êtes un comité parlementaire, vous tenez des audiences, mais il y a de nombreux groupes d'intérêts qui trouvent que cela ne suffit pas. Ils vous diront qu'ils ne veulent pas comparaître ni présenter de mémoire. Ils vous diront qu'ils veulent être à votre place. Ils vous demanderont de leur céder votre place. Bien sûr qu'ils la veulent. Et si vous voulez la leur céder, libre à vous. C'est vous qui ferez des recommandations. Mais si vous cédez votre place, vous réduirez les chances que l'on trouve une solution de compromis. Par contre, vous pouvez rester à votre place et dire que le système actuel peut fonctionner et qu'il a déjà fonctionné dans le passé.

L'autre commentaire général que je voulais faire, c'est qu'en 1984, il y a cinq ou six ans, il y a eu au Canada une élection fédérale. Mis à part le Québec, il n'y a pas eu beaucoup de personnes qui ont parcouru le pays en disant qu'il fallait modifier la Constitution.

Ce qui arrive, c'est que lorsque la Constitution est mise à l'ordre du jour, tout à coup, tout le monde veut que sa cause, son problème soit traité comme un problème constitutionnel. Malgré le fait que l'article 15 protège déjà les personnes handicapées, elles vous diront: un instant, j'ai un autre problème. Ou alors les collectivités multiculturelles vous diront qu'elles ont un autre problème, malgré l'inclusion de l'article 27 en 1981.

En d'autres mots, ce que je veux dire, c'est qu'on a tendance à élargir la question parce que chacun voudra que sa cause soit traitée comme une question constitutionnelle. Il me semble que votre mandat consiste en partie à essayer de

agenda, it seems to me, and you might make people angry. Someone might say, well, you have not dealt with my issue. But it seems to me the aboriginal question is clearly an issue that has to be dealt with—it has been dealt with since 1980—as well as the Quebec question and some reform of national institutions, Senate reform. Those three issues are important, pressing—manageable perhaps, with a limited agenda.

**Mr. Duhamel:** But you are not excluding in your comments, obviously, responding to those other needs from another perspective, other than constitutional.

Prof. Monahan: That is right.

Ms Hunter: I would like to join in thanking you, Prof. Monahan. Many of your comments have been very valuable for the committee and will be put into the mix when we have our deliberations on our report.

I think you have articulated the task before us very well in saying that we have to have a practical, workable solution to this problem, but I want to focus my remarks on your concern about the constituent assembly. As you know, because you have heard or witnessed many of our hearings, there is a constitutional crisis in our country. But there is also a crisis in confidence in our institutions as they are now. They are not mutually distinct; they are feeding one another.

#### • 1155

You also said that we have to focus on designing institutions that achieve compromise. The view that party discipline might achieve that, we have not heard before. That is an interesting opinion, and I will have to ruminate on it. I know what happens in caucus. There are serious discussions and compromises in caucus and you may very well be right.

You mentioned Peter Russell's proposal for a constituent assembly made up of legislators, and you said it was possible to construct and to make workable. Speaking as a legislator, I disagree. There are many parliamentary responsibilities. I do not think my constituents would be pleased if I was put in a constituent assembly only. I am a critic on the environment and I am supposed to be attending to my constituents' concerns.

I also have caucus responsibilities—I am on the executive of my caucus. If I were to put all that other stuff on hold and focus just on this, some people in my constituency would say "she is there, she has a higher obligation, she is doing her stuff". However, the majority would say "next time she is out". So I think I would say thanks but no thanks to that temptation, even if I—

Prof. Monahan: But you are serving on this committee.

Ms Hunter: I am serving on this committee but it has a definitive time and I am trying to do all my other duties as well.

### [Traduction]

limiter la question, mais en faisant cela, vous pourriez susciter la colère de certaines personnes. Il y en a qui vous diront que vous n'avez pas traité de leur problème. Il me semble, par contre, que nous devons évidemment régler la question autochtone—dont on n'a pas parlé depuis 1980—ainsi que la question du Québec et des réformes à apporter à certaines institutions nationales, comme le Sénat. Ce sont trois questions importantes et urgentes, mais que nous avons une chance de régler si nous nous limitons.

M. Duhamel: Dans ce que vous dites, vous n'excluez évidemment pas la possibilité de répondre à ces autres besoins sur un plan autre que le plan constitutionnel.

#### M. Monahan: C'est exact.

Mme Hunter: Je tiens, moi aussi, à vous remercier, professeur Monahan. Beaucoup de vos commentaires sont très précieux pour le comité, et nous en tiendrons compte lorsque nous discuterons de notre rapport.

Je pense que vous avez bien expliqué la tâche qui nous attend en disant que nous devons trouver à ce problème une solution pratique et réalisable, mais j'aimerais plutôt revenir à vos propos au sujet de l'assemblée constituante. Comme vous le savez, puisque vous avez suivi beaucoup de nos audiences, il y a dans notre pays une crise constitutionnelle. Mais il y a aussi une crise de confiance à l'égard de nos institutions dans leur forme actuelle. Ces deux questions ne sont pas distinctes, elles s'alimentent l'une l'autre.

Vous avez dit également que nous devions nous attacher à concevoir des institutions qui pourront trouver des compromis. C'est la première fois que l'on nous dit que la discipline de parti pourrait parvenir à ce résultat. C'est une opinion intéressante, à laquelle je devrai réfléchir. Je sais ce qui se passe dans les caucus. On y discute sérieusement et on arrive à des compromis; vous avez peut-être raison.

Vous avez mentionné la proposition de Peter Russell de créer une assemblée constituante formée de législateurs, et vous avez dit qu'il serait possible d'établir une telle assemblée et de la faire fonctionner. A titre de législateur, je ne partage pas votre avis. Nous avons de nombreuses responsabilités parlementaires. Je ne pense pas que mes électeurs seraient contents que je m'occupe uniquement d'une assemblée constituante. Je suis porte-parole en matière d'environnement et je suis censée m'occuper des préoccupations de mes électeurs.

J'ai aussi des responsabilités au sein de mon caucus—je suis membre de son comité exécutif. Si je mettais de côté toutes ces responsabilités pour m'occuper uniquement d'une assemblée constituante, certains de mes électeurs diraient que je m'occupe de responsabilités plus importantes, que je remplis mon rôle. Par contre, la majorité voterait contre moi à la prochaine élection. Donc, je pense que c'est une tentation à laquelle je ne céderai pas, même si je...

M. Monahan: Mais vous êtes membre de ce comité.

Mme Hunter: C'est vrai, je suis membre de ce comité, mais il ne siégera que pendant un certain temps, et j'essaie en même temps de m'acquitter de mes autres fonctions.

So my question is this: what if the Peter Russell proposal were modified? Going back to my initial comments about the crisis of confidence in our political institutions, I think we are going to have to create or design new institutions to deal with that compromise. What if we had a constituent assembly made up of a portion of legislators? For instance, if I were chosen, I would give up my critic's responsibilities and I would sit for that. There would be a limited number, perhps one-third, and the rest would include those people who have felt excluded. I think they legitimately feel excluded. I do not think our current institutions address the crisis.

**Prof. Monahan:** To respond to your first point, I think it is an advantage to have generalists such as yourself and other members of this committee, who deal with political issues and understand the political process, to be participants in any meeting of delegations. It would not mean that every Member of Parliament would be on this full-time. As is the case now, you would have to carry on with your other responsibilities. So I do not see it as a problem in that respect.

In terms of having one-third of the people, this troubled me very much. Presumably you are saying that these people would not be elected, they would be appointed in some way. I have a fundamental objection to that on democratic grounds. Why it is that some appointed person...? What authority do they have to decide how the Constitution will be? This should be done by elected people so that at a minimum, if we are going to have a constituent assembly, it should be made up of people who stand for election and are voted for. They should not be appointed in some secret deal because ultimately that is elitist, and it is elitist in a way that is disguised as populism but is really a very invidious form of elitism.

In any event, you would not have the type of situation I would like to have. If you had legislators, members of the opposition as well as the government would have to compromise. That is the lifeblood of democratic institutions. They would have to sit down and say what they like and do not like, and out of that you would have a package that people would be prepared to support.

• 1200

**Ms Hunter:** What if you had a model whereby the delegates to this constituent assembly were elected?

**Prof. Monahan:** That is possible. I would prefer to have generalists. I would prefer not to have people who have a constitutional agenda who were elected to say, this is my principle on the Constitution, because that means it makes it more difficult to get the compromise you are going to need.

You were not elected on the Constitution.

Ms Hunter: No.

**Prof. Monahan:** You have views about it. So do the other members of this committee. I would prefer to have a group of generalists rather than a group of people especially elected, all of them then coming forward with their particular constitutional proposals.

### [Translation]

Donc, ma question est la suivante: pourrait-on modifier la proposition de Peter Russell? Pour revenir à mes premiers commentaires sur la crise de confiance à l'égard de nos institutions politiques, je pense qu'il nous faudra créer ou concevoir de nouvelles institutions qui pourront trouver un compromis. Qu'arriverait-il si nous avions une assemblée constituante formée en partie de législateurs? Par exemple, si j'étais choisie, j'abandonnerais mes responsabilités de porteparole pour être membre de l'assemblée constituante. Il y aurait un nombre restreint de législateurs, peur-être le tiers, et, parmi les autres, il y aurait des gens qui se sont sentis exclus. Moi, je pense qu'ils ont raison de s'être sentis exclus. Je ne pense pas que nos institutions actuelles puissent régler la crise.

M. Monahan: Pour répondre à votre première observation, je pense que c'est un avantage qu'il y ait dans toute assemblée de délégués des généralistes comme vousmême et d'autres membres de ce comité, qui s'occupent des questions politiques et qui comprennent le processus politique. Cela ne veut pas dire que tous les députés s'occuperaient de cette question à temps plein. Comme vous le faites à l'heure actuelle, vous vous occuperiez de vos autres responsabilités. Je ne vois pas de problème là.

Pour ce qui est de votre proposition qu'il y ait un tiers de législateurs, cela me gêne beaucoup. Je suppose que vous dites que ces gens ne seraient pas élus, mais qu'ils seraient nommés d'une façon ou d'une autre. Pour des raisons de démocratie, j'ai des objections fondamentales à cela. Pourquoi des personnes nommées? D'où tiendraient-elles le pouvoir de décider ce que doit être la Constitution? C'est à des élus de faire cela, pour que, à tout le moins, l'assemblée constituante soit formée de gens qui se sont portés candidats et ont été élus. Ils ne devraient pas être nommés à la suite de négociations secrètes, parce qu'en fait, c'est de l'élitisme, un élitisme qui se déguise en populisme, mais qui est en fait une forme d'élitisme très insidieux.

De toute façon, cela ne donnerait pas le genre de situation que je préconise. Si l'assemblée comprenait des législateurs, les députés de l'opposition et ceux du gouvernement seraient obligés de faire des compromis. C'est le principe vital des institutions démocratiques. Ils seraient obligés de discuter, de dire ce qu'ils aiment et ce qu'ils n'aiment pas et, à partir de ces discussions, il serait possible d'élaborer une proposition que la population serait prête à appuyer.

Mme Hunter: Et si nous retenions le modèle selon lequel les délégués à cette assemblée constituante seraient élus?

M. Monahan: C'est possible. J'aimerais mieux avoir des généralistes. J'aimerais mieux que les délégués ne soient pas des gens qui ont des positions constitutionnelles, des principes pour lesquels ils ont été élus, car il serait alors beaucoup plus difficile d'arriver à la solution de compromis qu'il faut trouver.

Vous n'avez pas été élue pour vos idées constitutionnelles.

Mme Hunter: Non.

M. Monahan: Vous avez des opinions sur la question. Tout comme les autres membres de ce comité. J'aimerais mieux un groupe de généralistes, plutôt qu'un groupe de personnes élues exprès, et dont chacune aurait ses propres propositions constitutionnelles.

Ms Hunter: If there were a constituent assembly that was elected so that would satisfy that requirement for democracy, and it included some members of legislatures, both provincial and federal, then the mechanism is there for them to go back to their respective legislatures and say listen, this is what the deal is, and sell it in their legislatures. Do you think that would be workable?

**Prof. Monahan:** It is workable to have members of legislatures who are sitting in this group. I think the question is: do you want to have some other group of people who are elected directly? I would prefer not to have that situation because it seems to me you are going to be duplicating what you have now in the sense that the people who would be elected are going to be party people. Parties and the partisan process would take place in those elections, but I do not think that would be very workable. I would be inclined to think it would not be workable or as workable as the proposal put forward by Professor Russell. If you are going to recommend a constitutent assembly, I would urge you to say that at least it should be people who are elected.

Ms Hunter: I want to make one final comment. Since listening to your response to Senator Gigantès, this thought has been brewing away back in my head and it came forward again during that exchange. We seem, in this committee and in the country generally, to be trying to achieve rational solutions to emotional problems. That is why the debate is so frustrating, because as soon as we get the technical thing nailed down, the sense of grievance from all of these groups comes up and throws away that technical solution.

I would invite your comments.

**Prof. Monahan:** I agree with you. It is a very difficult situation that we have in the wake of the failure of Meech Lake, but again you have responsibilities to the people of this country not simply to say, everyone has been coming forward and saying they want something; even though we think it will not work, we are going to recommend it. I think the responsibility you have is to say, this is what seems to us to be reasonable.

The Charest committee last year was not perfect. I think the process was acceptable to a large number of people. I recognize it did not achieve a compromise ultimately that was acceptable to Quebec, but in terms of the process I do not think there was a serious objection. I am sorry. There were objections, but it seems to me that most Canadians regarded that process as a reasonable one.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Professor Monahan, thank you very much for what you brought to us here today and for the very straightforward way in which you have given us your judgment on these issues.

Prof. Monahan: Thank you for the opportunity to appear.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): This concludes our morning activity. The committee will reassemble at 1.30 this afternoon to hear from Professor John D. Whyte of the Faculty of Law, Queen's University.

[Traduction]

Mme Hunter: Si nous avions une assemblée constituante élue pour satisfaire aux exigences de la démocratie, mais à laquelle participeraient également des députés provinciaux et fédéraux, nous aurions alors un mécanisme qui leur permettrait de retourner dans leurs assemblées législatives ou au Parlement, d'y présenter l'entente et de la faire accepter par leurs assemblées législatives. Pensez-vous que ce serait faisable?

M. Monahan: Ce serait possible d'inclure des députés dans ce groupe. Je pense que la question est la suivante: est-ce que vous voulez un autre groupe de délégués qui seraient élus directement? J'aimerais mieux que ce ne soit pas le cas, car il me semble que cela ferait double emploi avec ce qui existe déjà, en ce sens que les gens qui seraient élus sont des gens qui appartiennent à un parti. Les partis et la partisanerie se manifesteraient dans de telles élections, et je ne pense pas que cela marcherait. J'aurais plutôt tendance à penser que ce ne serait pas faisable, ou, en tout cas, pas aussi faisable que la proposition du professeur Russell. Si vous recommandez la création d'une assemblée constituante, je vous demande instamment de recommander au moins qu'elle soit formée de gens élus.

Mme Hunter: J'ai une dernière chose à dire. Pendant votre réponse au sénateur Gigantès, j'ai pensé à quelque chose, et cela m'est revenu pendant notre échange. Dans ce comité et dans le pays en général, nous semblons chercher des solutions rationnelles à des problèmes émotionnels. C'est pour cela que le débat est si frustrant. Dès que nous trouvons une solution technique, les griefs de tous ces groupes surgissent et balaient cette solution technique.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Monahan: Je suis d'accord avec vous. Depuis l'échec du lac Meech, nous sommes dans une situation très difficile, mais je le répète, vous avez des responsabilités envers la population de notre pays; vous ne pouvez pas vous contenter de dire que chacun s'est présenté pour dire qu'il voulait quelque chose et que vous allez faire des recommandations en ce sens, même si vous pensez que cela ne peut pas fonctionner. Je pense que vous avez la responsabilité de dire ce qui vous semble raisonnable.

Le Comité Charest de l'an passé n'était pas parfait. Je pense que le processus était acceptable pour un grand nombre de personnes. Je reconnais qu'il n'a pas réussi à trouver le compromis qui pouvait satisfaire le Québec, mais je ne pense pas qu'il y ait eu de sérieuses objections à l'égard du processus. Je suis désolé. Il y avait des objections, mais il me semble que la plupart de Canadiens ont jugé que ce processus était raisonnable.

Le coprésident (M. Edwards): Professeur Monahan, merci beaucoup de votre exposé et de la franchise avec laquelle vous nous avez fait part de votre avis sur ces questions.

M. Monahan: Merci de m'avoir donné la chance de comparaître.

Le coprésident (M. Edwards): Cela met fin à notre séance de ce matin. Le comité se réunira de nouveau à 13h30, pour entendre le témoignage du professeur John D. Whyte, de la faculté de droit de l'Université Queen's.

The session stands adjourned until that time.

### AFTERNOON SITTING

• 1338

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I call the meeting to order.

Our first witness this afternoon is Professor John Whyte, the former Dean of the Faculty of Law at Queen's University. Professor Whyte has been involved extensively for years in constitutional negotiations and is also a very well-known constitutional law expert. I am very pleased to meet Professor Whyte this afternoon. Please proceed, Dean Whyte.

Professor John Whyte (Faculty of Law, Queen's University): Thank you, Mr. Chairman. Let me be more personal and say it is a particular pleasure to appear before a committee chaired by Senator Beaudoin. We have been talking Constitution off and on for a long time; me, for much less time than he has, I assure you, or a little less. It is a long relationship of constitutional discourse and I am pleased to carry on this conversation with Senator Beaudoin in his new, important role, as, indeed, is the role of this whole committee.

I prepared a statement, but it is not typed and I cannot give it to you. It tells you something about my literacy with computers, I am afraid, that it is in this form, but I will provide a typed version in a few days.

My statement to the committee is concerned exclusively with the idea of constitutional conventions. My position on constitutional conventions is one of deep reservation, at least as a proposal for addressing the current constitutional need. I am not a critic of the concept of convention. I am not hostile to democratic self determination, not opposed to "We, the people" constitutionalism. Both these ideas are served well by constitutional conventions.

• 1340

Furthermore, I do not fail to understand the appeal of conventions, not only theoretically but as an appropriate response to the current political situation. Let me explore this a bit.

We are in a constitutional warp. We have been, I suppose, since 1925 or 1931, when we began the project of national sovereignty. That project required constitutionalization. Ever since we have seen other constitutional agendas attached to the sovereignty agenda, federal-provincial relations, entrenched rights, and now, as a carrying forward of tradition of discourse, matters such as the crisis of confidence in parliamentary government, and most compelling of all, of course, claims for self-determination of some level for Canada's historic minorities. If we are in a constitutional warp, then, and not likely to easily leave this form of discourse, it is true that conventions will always appear to be a proud and orthodox form of performing constitutionalism.

[Translation]

La séance est levée jusqu'à cet après-midi.

### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): La séance est ouverte.

Notre premier témoin cet après-midi est le professeur John Whyte, ancien doyen de la faculté de droit de l'université Queen's. M. Whyte a pris une grande part aux négociations constitutionnelles pendant des années, et il est également un expert en droit constitutionnel très reconnu. Je suis très heureux de rencontrer M. Whyte cet après-midi. A vous la parole.

M. John Whyte (professeur, faculté de droit, Université Queen's): Merci, monsieur le président. Si vous me le permettez, j'aimerais faire un commentaire plus personnel et dire à quel point je suis heureux de comparaître devant un comité présidé par le sénateur Beaudoin. Cela fait longtemps que nous discutons de la Constitution de temps à autre, et je dois dire que ça fait pas mal moins longtemps que lui, ou en tout cas un peu moins longtemps que lui, que je m'intéresse à la question. Nous avons entretenu un long dialogue sur la Constitution, et je suis heureux de poursuivre cette conversation avec le sénateur Beaudoin dans son nouveau rôle important. En fait, le comité tout entier a un rôle important.

J'ai préparé un exposé, mais il n'est pas dactylographié; je ne peux donc pas vous le distribuer. Cela vous montre à quel point je suis à l'aise avec les ordinateurs. Je vous en fournirai une version dactylographiée d'ici quelques jours.

L'exposé que je vais vous faire porte exclusivement sur les conventions constitutionnelles. J'ai de profondes réserves à l'égard des conventions constitutionnelles, du moins comme moyen de répondre à nos besoins constitutionnels actuels. Je ne suis pas contre l'idée d'une convention. Je ne suis pas hostile à l'autodétermination démocratique, ni aux constitutions qui reflètent la volonté du peuple. Une convention constitutionnelle peut être très utile pour défendre ces idées.

En outre, je comprends l'attrait d'une convention, non seulement sur le plan théorique, mais comme solution à la situation politique actuelle. Laissez-moi approfondir cette idée un peu.

Nous sommes dans un bourbier constitutionnel. Je suppose que nous avons commencé à nous enliser en 1925 ou 1931, lorsque le projet de souveraineté nationale a vu le jour. Ce projet devait être constitutionnalisé. Depuis lors, d'autres questions constitutionnelles sont venues se greffer à la question de la souveraineté. Il y a eu les relations fédérales-provinciales, les droits enchâssés, et maintenant, dans la même tradition, des questions telles que la crise de confiance à l'égard du système parlementaire et, par-dessus tout, bien sûr, les revendications des minorités historiques du Canada, qui réclament une certaine autodétermination. Si nous sommes dans un bourbier constitutionnel et qu'il y a peu de chances que nous nous en sortions facilement, c'est vrai qu'une convention semblera toujours une façon noble et orthodoxe de modifier la Constitution.

I leave aside and do not discuss a point that I actually feel, and that is that it is appropriate to harbour a deep conservatism about the need to resort to constitutionalism at any time. Perhaps harbouring that conservatism does not fit our current crisis, but I do wonder if we are too ready to see the resolution of the problem of self-determination for historic minorities through constitutional change. In any event, we are constitutionalists in this nation and conventions are an orthodox expression of that form of political discourse.

Second, the Meech Lake accord had two major defects. It lacked democratic credentials because it was made in a closet, and barriers to its obtaining consent were responded to with what appeared to be increased coercion. As a consequence, we crave democratization of consultational processes. The most graphic expression of that democratization, I will submit, is conventions.

Third, with respect to Meech Lake, by process and substance it was anti-national. The loss of status for national political processes shook many Canadians deeply. The image of the constitutional convention is the image of national political mediation.

The one big national convention is directed and must be directed to the only common goal of all those who will be present, the formation of an effective national structure. So as a response to some crisis about the presence of national, political energy, the convention seems a tremendously responsive suggestion. Hence, constitutional conventions have much to recommend them. They are responsive not only to our own past experience but to the way we conceive our present problems. The question is whether it is likely to be effective or prudent.

First of all, will it be effective? I maintain that it will not be effective in leading to the resolution of our most fundamental constitutional problem. The creation of a constitutional convention process as opposed to the other forums of constitutional negotiation will simply become the occasion for confronting that which is almost irresolvable in our nation.

Let me put it this way. The structuring of political authority must respond to the same values and needs, whether the purpose for that structuring is the day-to-day governance, or whether the purpose of the structure is for designing the state. In other words, before we can design the state through constitutional creation we must design the state for constitutional creation. There is no prior abstract state of neutrality.

I want to illustrate this claim, perhaps in an equally abstract way. Outside the problem of economic survival, the crisis for many nations, including Canada, is political accommodation with historic minority peoples. I am not talking about problems of migration, refugees, multiculturalism, or social pluralism, though those are issues and challenges and opportunities for us. I am talking about the deep turmoil in nations with historic minority communities, and an impressive list could be mustered: Northern Ireland, Israel, Iraq, India—those are just the "I's"—Spain, Czechoslovakia, much of Africa, Sri Lanka, etc.

# [Traduction]

Je passe sous silence le fait que j'ai de profondes réserves quant à la nécessité de modifier la Constitution à tout propos. Peut-être que ces réserves ne sont pas de mise dans la crise que nous traversons, mais je me demande si nous ne sommes pas trop empressés de régler le problème de l'autodétermination des minorités historiques en modifiant la Constitution. Quoi qu'il en soit, nous sommes un pays de constitutionnalistes, et les conventions constitutionnelles sont une façon orthodoxe d'exprimer cette tendance politique.

Deuxièmement, l'Accord du lac Meech comportait deux graves défauts. Comme il a été concocté à huis clos et que ceux qui ont fait obstacle à son adoption ont fait l'objet d'une coercition de plus en plus grande, il n'avait pas de fondement démocratique. C'est pourquoi nous réclamons maintenant un processus de consultation plus démocratique. Une convention constitutionnelle serait, à mon avis, l'expression la plus éloquente de cette démocratisation.

Troisièmement, l'Accord du lac Meech était antinational quant au processus et au fond. La déconsidération des processus politiques nationaux a profondément ébranlé de nombreux Canadiens. La convention constitutionnelle, est l'image même d'une médiation politique nationale.

Les délégués à cette grande convention nationale n'ont et ne doivent avoir qu'un seul but commun: la création d'une structure nationale efficace. Donc, la convention semble être une manière extrêmement efficace de réagir à une crise liée à l'absence de volonté politique nationale. Les arguments en faveur d'une convention constitutionnelle sont nombreux. Elle correspond non seulement à notre expérience passée, mais également à notre façon de voir nos problèmes actuels. La question est de savoir s'il serait efficace ou prudent de créer cette convention.

D'abord, serait-ce efficace? Je prétends que ce ne serait pas efficace pour régler notre problème constitutionnel le plus fondamental. Si l'on choisit la voie de la convention constitutionnelle plutôt que les autres formes de négociations constitutionnelles, nous ne ferons que créer une occasion propice pour que surgisse le problème le plus insoluble du pays.

En d'autres mots, la structure du pouvoir politique doit tenir compte des mêmes valeurs et des mêmes besoins, que ce soit dans l'administration quotidienne du pays ou qu'il s'agisse de façonner l'État. C'est-à-dire qu'avant de créer un Etat au moyen d'une constitution, il faut mettre en place les structures qui permettront de créer une constitution. Il n'y a pas d'état abstrait de neutralité qui précède cela.

J'aimerais vous donner un exemple de ce que je viens de dire, qui sera probablement aussi abstrait. Mis à part le problème de la survie économique, le véritable défi que doivent relever de nombreux pays, y compris le Canada, c'est d'arriver à un compromis politique avec leurs peuples minoritaires historiques. Je ne parle pas de problèmes de migration, de réfugiés, de multiculturalisme ou de pluralisme social, même si ces problèmes représentent des défis et des occasions d'agir pour nous. Je parle des bouleversements profonds que connaissent des nations ayant des communautés minoritaires historiques. On peut en dresser une liste impressionnante: l'Irlande du Nord, Israël, l'Irak, l'Inde—et ce ne sont que celles qui commencent par un «I»—, l'Espagne, la Tchécoslovaquie, Sri Lanka, la majeure partie de l'Afrique, etc.

• 1345

The best western hope for accommodation for historic minorities has been liberalism, and many tenets of liberalism have been directed to that problem: equal respect and dignity, equal protection, concept of liberty, non-establishmentarianism, and non-favouritism.

For my part, I would not be quick to condemn or to conclude that the liberal experiment for the accommodation of deep-seated historic minorities has failed. It has been very imperfectly pursued everywhere, including Canada, especially if we look at our treatment of the aboriginal minority community. However, there is a tremendous amount of evidence that respect for minorities, under the umbrella of general public government subscribing to liberal tenets, does not satisfy historic minority communities. Not only do those communities want to see their members enjoy respect, but they want to act out their existence as a distinct and separate community.

I have sketched out this deep ideological conflict between liberalism and communitarianism, as it is sometimes called, that lay behind the Meech Lake debate, because I think it lies behind our present set of constitutional options. Meech Lake itself, through its creation of special powers to promote a cultural hegemony, through its weakening of the role of national government, and through its apparent lack of concern for uniform political treatment, presented what was seen by some as a strongly illiberal constitutional vision. But Meech Lake did begin to create that other vision, the political autonomy that is another form, a good form for respect of historic minorities. So the constitutional challenge in this country, as in many others, is to develop a constitution committed to the demonstration and the delivery of respect for minorities, by which I mean the deeply historical minorities.

The question facing Canada is whether it is willing to expand for Quebec and for the aboriginals the scope of liberation from national political choices or from national majorities, or even from national tyrannies. This fundamental question of statecraft, whether it wishes to pursue liberalism or whether it wishes to pursue liberation and distinct political communities, cannot be mediated in the context of a convention simply because, in the establishment of an agenda, in setting the scope for inquiry, in defining representation, and in determining rules for measuring consent and for setting vetoes, we shall have to answer that fundamental question: what is the scope of Quebec's immunity from the rest of Canada and what is the scope of the immunity for aboriginal peoples from the rest of Canada?

It is, I think, sadly mistaken to look at a convention to settle the terms of Quebec's relationship with Canada. In truth, we must settle the terms of Quebec's relationship with Canada in order to look at a convention. [Translation]

En Occident, c'est surtout par le biais du libéralisme qu'on a tenté de trouver des aménagements à l'intention des minorités historiques, et un grand nombre des principes du libéralisme sont axés sur ces problèmes: égalité pour ce qui est du respect, de la dignité et de la protection, concept de liberté, indépendance vis-à-vis des pouvoirs établis, et impartialité.

Pour ma part, je ne m'empresse pas de condamner l'expérience libérale ou de conclure qu'en ce qui a trait aux aménagements consentis aux minorités ayant de profondes racines historiques, elle a été un échec. Cet objectif a été très imparfaitement poursuivi partout, y compris au Canada, particulièrement si l'on considère la façon dont nous avons traité notre minorité autochtone. Cependant, il existe des preuves abondantes que le respect pour les minorités, dans le contexte d'un gouvernement officiel adhérant aux principes du libéralisme, ne satisfait pas les communautés minoritaires historiques. Ces communautés veulent non seulement que leurs membres jouissent de respect, mais elles souhaitent vivre et s'épanouir en tant que communautés distinctes et séparées.

Je viens d'esquisser le conflit idéologique profond entre le libéralisme et le communautarisme, comme on l'appelle parfois, qui se profile derrière le débat du lac Meech, parce que j'estime que c'est le fondement des options constitutionnelles qui s'offrent à nous à l'heure actuelle. L'Accord du lac Meech lui-même, qui créait des pouvoirs spéciaux en vue de promouvoir une hégémonie culturelle, qui affaiblissait le rôle du gouvernement central et qui affichait une indifférence apparente eu égard au traitement politique présentait, d'après certains, une uniforme, constitutionnelle fortement dissociée du libéralisme. Mais en fait, l'Accord du lac Meech commençait à susciter cette autre vision, une vision axée sur une autonomie politique qui prend une autre forme et qui favorise le respect des minorités historiques. Comme dans bien d'autres pays, le défi constitutionnel qui se pose au Canada consiste à élaborer une constitution dont la pierre angulaire est le respect pour les minorités, et par là, j'entends les minorités profondément enracinées dans l'histoire.

Le Canada doit décider s'il veut donner au Québec et aux autochtones une possibilité accrue de se libérer des choix politiques nationaux ou des majorités nationales, ou même des tyrannies nationales. Ce problème fondamental pour un État, qu'il souhaite opter pour la voie du libéralisme ou pour celle de la libération des communautés politiques distinctes, ne peut être résolu dans le contexte d'une convention. La raison en est fort simple. C'est qu'avant de lui confier un mandat, d'établir l'ampleur de son champ d'intervention, d'en définir la composition et de fixer les règles pour mesurer le consentement et de prévoir des vetos, nous devons répondre à la question fondamentale suivante: quelle est l'ampleur de l'immunité du Québec et de l'immunité des autochtones vis-à-vis du reste du Canada?

On aurait tort à mon avis d'envisager de mettre sur pied une convention pour régler les paramètres des rapports entre le Québec et le Canada. En fait, il convient de régler ces rapports du Québec avec le Canada avant de pouvoir envisager la création d'une convention.

Second, I think the convention idea is imprudent. I have a number of objections to a constitutional convention. It will tend to be ambitious; it will tend to be too limited in its understanding of the world and our future; it will tend to be unchecked. I suppose these could be called the tyranny of legitimacy, the tyranny of imminence, and the tyranny of majoritarianism.

Let me sketch these out a bit. A national constitutional convention, once chosen, will not be a modest affair. It will at least try to provide something for everyone—that is, its log-rolling propensity will come out—so it will be engaged in phenomenal constitutional adjustment. It will infer from the national emergency that created it—and it must have been a national emergency to have created such an abnormal instrument—that it has been invited to engage in the most fundamental restructuring of the nation in order to solve its problems.

• 1350

Already we know from experience that the opening of the question of what is an appropriate constitutional response to our present crisis generates tremendous political ambition to those who are invited to comment. The 1980 joint parliamentary process was precisely that. The flood of constitutional opportunism—and I do not use that in a pejorative way; I see that as good political action—was quite startling and in the end result not overly bad for Canada, I admit.

In the current situation, the flood of constitutional invention to the level of turning the world upside down, I think, is astounding, and you have heard it before this committee, ideas which are detached from our own experience, detached from our ability to predict, detached from any sense of what it is we want to become. For instance, the advancement of the proposition about conventions or the proposition about referenda, or maybe even concurrency with provincial paramountcy and the unevenness that would present, or the widespread use of section 94 of the Constitution Act are all indicators of the high level of inventiveness that constitutionalists assume when they gain legitimacy for restructuring the nation.

In short, creating a convention legitimizes those who are put on it and there are not likely to be bounds to what they do. The experience from 1787 in Philadelphia confirms that those statecraftspersons who were invited to revise the articles of the American Union, abandoned them and started again completely outside their mandate. It turns out in retrospect that they devised something that was clever. But it is true that they had no respect for the mandate that they were given, and when they were done they had no doubt that the debate about the constitutional future of the United States was in the terms that they had framed, that ratification would proceed in their terms and not in the terms of those who were their principals, those who sent them.

[Traduction]

Deuxièmement, j'estime que cette idée d'une convention constitutionnelle est imprudente, et j'y oppose un certain nombre d'objections. Cette convention sera sans doute ambitieuse, trop limitée dans sa compréhension du monde et de notre avenir et, en outre, elle aura probablement les mains libres. On pourrait appeler cela la tyrannie de la légitimité, la tyrannie de l'immédiateté et la tyrannie du «majoritarisme».

Permettez-moi d'étoffer un peu. Une fois choisie, une convention constitutionnelle nationale ne sera pas une petite affaire. Au bas mot, elle essaiera d'offrir quelque chose à tout le monde—on verra, en fait, une propension aux échanges de faveurs mutuelles—de sorte qu'elle s'engagera dans une refonte constitutionnelle phénoménale. Elle déduira de l'urgence nationale qui lui aura donné naissance—et il faut bien qu'il y ait urgence pour créer un instrument aussi anormal—, qu'elle a été invitée à restructurer de fond en comble la nation afin de résoudre ses problèmes.

L'expérience nous a appris que le simple fait de demander quelle est la solution constitutionnelle appropriée à la crise que nous vivons présentement suscite chez les personnes interrogées une formidable ambition politique. D'ailleurs, c'est précisément ce qui s'est passé à l'occasion du processus parlementaire mixte de 1980. Ce flot d'opportunisme constitutionnel—et je n'emploie pas ce terme péjorativement, puisque, pour moi, il s'agit d'une initiation politique valable—a été assez surprenant, mais je concède qu'au bout du compte, le résultat n'a pas été trop mal pour le Canada.

En l'occurrence, le niveau d'invention constitutionnelle est à proprement parler ahurissant. On va jusqu'à refaire le monde. D'ailleurs, le comité a pu constater qu'on avance des idées qui n'ont rien à voir avec notre propre expérience, rien à voir avec notre capacité de faire des prévisions et rien à voir avec ce que nous devenir. Par exemple, l'idée de mettre sur pied des conventions ou de tenir des référendums, ou encore de reconnaître la suprématie des provinces, avec le déséquilibre qui s'ensuivrait, ou un recours généralisé à l'article 94 de la Loi constitutionnelle, sont autant d'indices de la créativité débridée dont font preuve les constitutionnalistes lorsqu'on leur accorde une légitimité pour restructurer la nation.

En somme, le fait de mettre sur pied une convention légitime ceux qui sont mandatés, et ils auront vraisemblablement carte blanche. L'expérience de 1787 à Philadelphie confirme que les délégués invités à réviser les articles de l'Union américaine ont abandonné ces derniers pour recommencer à neuf, ce qui était absolument en dehors de leur mandat. En rétrospective, il s'avère qu'ils ont concocté quelque chose d'intelligent, mais il demeure qu'ils ont bafoué le mandat qu'on leur avait confié. En outre, lorsqu'ils ont terminé, ils n'ont pas douté un instant que le débat au sujet de l'avenir constitutionnel des États-Unis s'inscrirait dans le contexte qu'ils avaient déterminé, et qu'on procéderait à la ratification selon leurs conditions, et non selon celles de leurs mandants.

I want to state again that the legitimacy of creating a convention transforms into, I think, unbridled ambition. I do admit it is ambition for the good of the nation, but there is not likely to be any such thing as a limited convention.

Second, the tyranny of immediacy. It is true the conventions could be wise about some small things—appointments to the Supreme Court of Canada, the proper language policy for Canada—but it seems to me that setting the political agenda and designing the statecraft that is going to exercise that political agenda in the future, suffers from the limited wit, intelligence and imagination, knowledge and foresight of those who are to be members of the convention. That is, I want to reiterate my formerly expressed conservatism in favour of not believing that constitutions are very satisfactory resolvers of political tensions, or very satisfactory methods of defining future operations.

Finally, I want to talk about the tyranny of majoritarianism. If I am right that the fundamental issue in Canada relates to the developing of a constitution that shows the appropriate degree of respect for our historic minorities, including special political authorities, I think that the majoritarian impact of a constitutional convention will defeat that from being the real agenda. That is, my sense is that if all Canadians are asked to participate in the formation of a constitutional convention, they will in their own meeting and in their own ethic, their own ethos, develop a sense of what is good for Canada which will be governed by sheer majoritarianism, what it is that most of the people are saying most of the time about the proper future of Canada.

• 1355

In other words, I am deeply sceptical that the members of a constitutional convention have the capacity to be sufficiently self-denying to their interests and their perceptions of a sound, democratic state—a sound, liberal state—to adopt a regime for Quebec or for aboriginals that is at all responsive to the underlying quest to develop a regime of respect for historic minorities.

The comment to that could be that if 11 ministers at Meech Lake and at Langevin can understand Quebec's needs and sign on, why could not the members of a constitutional convention from those same provincial and national capitals also understand the need for a special political community for Quebec?

My own sense is that there is a difference and I have already alluded to it: constitutional conventions become a culture in themselves much like, I am afraid, the Prime Minister tried to make the conference hall in 1990 a culture unto itself. Constitutional conventions become a culture unto themselves and become wedded to the dominant ethos of those people who are most articulate and those who grab ascendancy by light of their clear vision.

[Translation]

Je tiens à répéter que le fait d'accorder la légitimité à une convention provoquerait une ambition débridée. Je reconnais que cette ambition a pour objet le bien de la nation, mais il est fort peu probable qu'une telle convention ait les mains liées.

Deuxièmement, la tyrannie de l'immédiateté. Il est vrai qu'une convention pourrait régler judicieusement certains points de détail, comme les nominations à la Cour suprême du Canada ou la politique linguistique idéale, mais il me semble que l'établissement des grandes orientations politiques et l'élaboration des paramètres selon lesquels l'État mettra en oeuvre ses orientations à l'avenir ne manqueront pas de souffrir des limites de l'esprit, de l'intelligence, de l'imagination, des connaissances et de la prévoyance de ceux qui en seront membres. Autrement dit, je réitère l'opinion conservatrice que j'ai exprimée tout à l'heure, soit que les constitutions ne sont pas des moyens très satisfaisants d'atténuer les tensions politiques ou de définir la voie de l'avenir.

Enfin, je voudrais parler de la tyrannie «majoritarisme». Si, comme je le crois, le problème fondamental au Canada consiste à élaborer une constitution qui manifeste un degré de respect approprié à l'endroit de nos minorités historiques, ce qui peut aller jusqu'à prévoir des pouvoirs politiques spéciaux, je pense qu'une convention constitutionnelle soumise à l'influence de la majorité empêchera que cela ne soit vraiment à l'ordre du jour. Autrement dit, j'ai l'impression que si l'on demandait à tous les Canadiens de participer à la création d'une convention constitutionnelle, il ressortirait de leur réflexion, de leurs propres valeurs et de leur propre éthique une idée de ce qui est bon pour le Canada, qui serait gouverné par un «majoritarisme» pur et simple. Autrement dit, cette idée concrétiserait ce que la plupart des gens disent la plupart du temps au sujet de l'avenir qui sied au Canada.

Autrement dit, je doute fort que les membres d'une convention constitutionnelle aient suffisamment d'abnégation face à leurs propres intérêts et à leur perception de ce qui constitue un État démocratique viable—un État libéral viable—, pour adopter à l'intention du Québec ou des autochtones un régime qui soit un tant soit peu l'aboutissement de cette quête latente d'un régime empreint de respect à l'endroit des minorités historiques.

En effet, si 11 premiers ministres au lac Meech et à l'édifice Langevin peuvent comprendre les besoins du Québec et signer un document commun, pourquoi les membres d'une convention constitutionnelle émanant des mêmes capitales nationale et provinciales ne pourraient-ils pas comprendre la nécessité d'accorder le statut de communauté politique spéciale au Québec?

J'estime que c'est parce qu'il existe une différence à laquelle j'ai déjà fait allusion: les conventions constitutionnelles deviennent une culture en soi, tout comme, j'en ai peur, le premier ministre a essayé de faire du Centre des conférences une culture en soi en 1990. Les conventions constitutionnelles deviennent une culture en soi et sont intimement liées à l'éthique dominante des personnes qui expriment le mieux leurs pensées et qui acquièrent de l'ascendant en raison de la clarté de leur vision.

Finally, I have a concern about constitutional conventions. We do need a process that is understood, the legal parameters of which are accepted and understood, and the scope of which is understood. That is, we ought not to move from the sense of illegitimacy of constitutional reform that flew from Meech Lake and replace it with another form of constitutional illegitimacy, that is, the illegitimacy that comes from putting forth a program, the operation of which we cannot predict or know, and the details of voting and resolution and ethos and culture we cannot understand, and present it to Canadians as the way to design our constitutional future.

In a period when there is so much scepticism about the legitimacy of authority, I think incomplete ideas with tremendously uncertain parameters are not a way to generate the level of confidence that is needed.

That is my submission, Mr. Chairman. I think a constitutional convention will do disservice to our search for a constitutional arrangement.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Dean Whyte.

Mme Bertrand: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Ce n'est qu'au milieu de l'exposé du témoin que je me suis rendu compte que son expression «convention constitution-nelle» voulait dire la même chose que ce qu'on appelle «assemblée constituante» dans notre jargon à nous. Je pense que tout le monde a compris. J'ai peut-être été. . .

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): J'ai eu la même réaction que vous. Je me suis demandé si je devais intervenir pour dire qu'il ne s'agissait pas des conventions de la Constitution, mais bien des

constitutional conventions, which are different from the conventions of the Constitution. Particularly in Quebec—and Madam Bertrand is quite right—we are talking about conventions of the Constitution, but this has, of course, nothing to do with constituent assemblies. Perhaps I should have intervened to say that it is not the same expression in French. I did not listen to the official translation, but I guess they are very, very competent. I am sure they have properly translated it.

This being said—

**Prof. Whyte:** Mr. Chairman, for my clarification, there are constitutional conventions which are normative propositions that flow from practice. Of course, I am not talking about that.

I am not clear whether you mean constitutional conventions are those bodies of people that are brought together, consisting of elected representatives of all relevant governments; and constituent assemblies are those bodies of people who are brought together, chosen specifically for the purpose of representation of groups in constitutional change.

Some people make the distinction between conventions and assemblies, depending on whether the assembly is one which consists of already elected persons, or where the assembly is of persons who are elected for that purpose alone. Is this part of the glossary of this committee?

# [Traduction]

Enfin, j'ai aussi une préoccupation à l'égard des conventions constitutionnelles. Nous avons besoin d'un processus qui est compris, dont les paramètres juridiques sont acceptés et compris et dont l'ampleur est aussi comprise. Il s'ensuit que nous ne devons pas partir du sentiment d'illégitimité de la réforme constitutionnelle auquel a donné lieu l'exercice du lac Meech et le remplacer par une autre forme d'illégitimité constitutionnelle, soit une illégitimité attribuable à l'instauration d'un exercice dont nous ne pouvons prédire ou dont nous ignorons les modalités de vote et de résolution, ainsi qu'une éthique et une culture que nous ne comprenons pas, et présenter cela aux Canadiens comme un moyen de façonner notre avenir constitutionnel.

À une époque où il règne un très grand scepticisme quant à la légitimité du pouvoir, j'estime que des idées incomplètes associées à des paramètres terriblement incertains ne sont pas un moyen de susciter le niveau de confiance nécessaire.

Voilà mon exposé, monsieur le président. Je pense qu'une convention constitutionnelle sera préjudiciable à notre recherche d'un arrangement constitutionnel.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup, monsieur Whyte.

Mrs. Bertrand: Mr. Chairman, on a point of order; it is only in the middle of the witness' presentation that I realized that the term «constitutional convention» meant the same thing as what we call, in our own lingo, "constituent assembly". I think that everybody understood. Maybe I was the...

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I had the same reaction you had. I wondered if I should have intervened to say that we were not talking about the Constitution conventions but about

les conventions constitutionnelles, qui diffèrent des conventions de la Constitution. Au Québec en particulier—et M<sup>me</sup> Bertrand a tout à fait raison—nous parlons des conventions de la Constitution, mais cela n'a bien sûr rien à voir avec les assemblées constituantes. Peut-être aurais-je dû intervenir pour préciser qu'on n'emploie pas la même expression en français. Je n'ai pas écouté la traduction officielle, mais je pense que nos interprètes sont très compétents, et je suis convaincu qu'ils ont très bien traduit cela.

Cela dit...

M. Whyte: Monsieur le président, un mot d'explication. Il existe des conventions constitutionnelles qui sont des propositions normatives découlant de l'usage. Évidemment, ce n'est pas de cela qu'il s'agit.

Je ne suis pas certain que, par convention constitutionnelle, vous entendiez un rassemblement de personnes qui sont des représentants élus de tous les gouvernements pertinents. Les assemblées constituantes, pour leur part, sont un rassemblement de personnes choisies précisément afin de représenter certains groupes dans le dossier constitutionnel.

D'aucuns établissent la distinction entre convention et assemblée, selon que l'instance en question réunit des personnes déjà élues ou des personnes élues dans le seul but d'en faire partie. Cela fait-il partie du vocabulaire de ce comité?

• 1400

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Yes. It is part of our mandate to study the processes of amendment, the referenda and the constituent assemblies, in the sense the word has been used in the United States, France and some other countries. You are quite right. Even in English, we use two expressions. For example, in the United States there is the formal mode of amending the Constitution of the United States, but there is a second way to amend the Constitution. It is by convention. As far as I remember, they have used it off once in the history of the United States, if they used it. Of course, you are quite right when you make a distinction between convention and constituent assembly. They may be two different concepts.

I wonder if this is going to help people, because the debate is so refined and sophisticated that...

Senator Gigantès: Mr. Chairman, I have a point of order. Previous witnesses seem to be steering some of us toward the feeling that what we need are political solutions rather than legal constitutional solutions. This may be a small illustration that we are up to our armpits in barracudas, which is a colloquial term for lawyers.

Mr. Nicholson: That is not a point of order, Senator.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): To summarize the debate, I think if we all agree around this table, we will continue to use the words assemblée constituante in French and "constituent assemblies" in English. Perhaps we may adapt our answers to that terminology. If we start making too many distinctions, I am afraid we may get lost. Perhaps we should revert to the two main terms, assemblée constituante and "constituent assembly".

I wish to thank you, Madam Bertrand. I think your point is very well taken.

Mr. Reid (St. John's East): I was worried there for a second that we were going to get off into lawyer heaven and the rest of us would be left down here on the ground. A lawyer heaven is a bench for Mr. Nicholson and Mr. Atkinson.

I really only want to ask one question, because Mr. Nicholson and Senator Carney also have questions. You have dealt with this in a very interesting way. I hope someone will question you on the impact your comments on liberalism have on non-favouritism and equality, because that obviously impacts substantially on what we are doing.

Specifically on the question of constituent assembly, I think it is fair to say, particularly for those who are watching, that the term constituent assembly, in terms of what we have used it for, at this point goes anywhere from 1,500 people elected broadly in the country down to a version of this committee. I think that should be recognized. We have not in any way come to the point of defining it and we have used the term carelessly, perhaps, but we have used it variously all over the place.

[Translation]

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Oui. En vertu de devons étudier le notre mandat, nous d'amendement, y compris la tenue de référendums et la création d'assemblées constituantes, au sens donné à ce mot aux États-Unis, en France et dans d'autres pays. Vous avez tout à fait raison. Même en anglais, nous utilisons deux expressions. Aux États-Unis, par exemple, il y a la formule officielle de modification de la constitution du pays, mais il existe également une deuxième façon de modifier cette constitution. C'est par voie de convention. Si ma mémoire est bonne, dans toute l'histoire des États-Unis, si on a eu recours à ce moyen, ce fut une seule fois. Vous avez évidemment tout à fait raison d'établir une distinction entre une convention et une assemblée constituante. Elles peuvent représenter deux notions différentes.

Je me demande si une telle discussion aidera les gens à comprendre, car le débat se situe à un niveau tellement abstrait et complexe que...

Le sénateur Gigantès: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. D'autres témoins semblent vouloir nous donner l'impression que nous devons trouver des solutions politiques plutôt que des solutions constitutionnelles et juridiques. Cela montre dans une certaine mesure à quel point notre route est semée d'écueils, pourrait-on dire.

M. Nicholson: Ce n'est pas un rappel au Règlement, sénateur.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Pour résumer le débat, je pense que si vous êtes d'accord, nous continuerons d'utiliser les expressions «assemblée constituante» en français et «constituent assembly» en anglais. Nous pourrions peut-être adapter nos solutions à cette terminologie. Si nous commençons à faire trop de distinctions, je crains que nous ne nous y perdions. Nous devrions peut-être revenir aux deux principales expressions, «assemblée constituante» et «constituent assembly».

Je tiens à vous remercier, madame Bertrand. Je pense que vous avez tout à fait raison.

M. Reid (St. John's-Est): J'ai craint un instant que nous nous perdions dans les arcanes du droit, où des gens comme M. Nicholson et M. Atkinson se retrouveraient facilement, mais pas nous.

Je veux seulement poser une question; ensuite, je laisserai la parole à M. Nicholson et au sénateur Carney, qui veulent aussi en poser. Vous avez parlé d'une façon très intéressante. J'espère que quelqu'un vous demandera quel impact vos commentaires sur le libéralisme ont sur l'impartialité et l'égalité, car c'est évidemment d'une importance considérable pour ce que nous faisons.

À propos de la question de l'assemblée constituante, je pense qu'il est juste de dire, en particulier pour la gouverne des téléspectateurs, que l'expression «assemblée constituante», au sens où nous l'avons utilisée, peut vouloir dire un groupe de 1,500 personnes élues à la grandeur du pays, ou encore une version quelconque de ce comité. Je pense qu'il faut le comprendre. Nous n'avons aucunement défini en quoi elle consisterait, et nous avons peut-être utilisé l'expression à la légère, nous en servant à tort et à travers.

A lot of what you have said, I think, is very important. I think it is important that we see the written brief. This is perhaps not a question that is fair to ask.

Senator Carney: Do you have a question? Some of us are waiting.

Mr. Reid: I am getting there. The question, simply put, is the need to put in place a convention or a process to address the public concern that is addressed in your comments about liberalism or liberty. Can we get past the tyrannies of legitimacy you have talked about, some of the process questions you have talked about—dealing with the minorities—without a process in place?

• 1405

In other words, what is your view on the question that we need a process in place or we cannot get to the substance? In other words, we need a process that is acceptable to a public that is demanding a process or we cannot get to the substance.

**Prof. Whyte:** I do think that constituent assemblies are, as I said before, a highly risky way of obtaining legitimacy through the appearance of higher participation. I do think it is only the appearance of higher participation. Ultimately, we come down to a finite number of people who are élite, who are chosen for a certain level of articulateness and focus, and cannot be fully representative. So legitimacy will then be a concern.

I think legitimacy through enhanced participation is perhaps achievable through the use of draft proposals. We do that everywhere in government. We have studies, we have little conventions maybe. We have experts and position papers and sometimes draft legislation is put out. Then there are hearings about it to determine whether it is sensitive enough to the interests of a whole bunch of people whom we forgot to think about when we were putting it together.

I think parliamentary committees should take the time to review legislative proposals and make time available for citizens to speak. I do think the 1980 joint parliamentary process was not bad on that score. They are highly effective ways of both changing the content of what is being suggested—that is, producing refinements—and highly effective ways of allowing people to be organized and to be represented through spokespersons, handicapped persons and ethnic groups and so forth. I actually counsel reversion to a fairly orthodox method of legislative action.

# The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Nicholson.

**Mr. Nicholson:** Professor Whyte, one of your concerns about a constituent assembly would be that the assembly would assume unto itself a mandate for fundamental restructuring of a nation.

[Traduction]

Vous avez dit bien des choses très importantes, je pense. Il est important que nous lisions le texte de votre mémoire. Il n'est peut-être pas juste de ma part de vous poser une telle question.

La sénatrice Carney: Avez-vous une question à poser? Certains d'entre nous attendent leur tour.

M. Reid: J'y arrive. Tout simplement, je veux parler de la nécessité de créer une convention ou d'adopter un processus qui tienne compte de la préoccupation de la population à propos, d'après vous, du libéralisme ou de la liberté. Allons-nous triompher des tyrannies de la légitimité dont vous avez parlé, de certaines difficultés inhérentes au processus—vous avez parlé notamment de la question des minorités—sans avoir institué un processus?

Autrement dit, pensez-vous que nous devons d'abord instituer un processus, sinon nous ne pourrons pas en venir à l'essence même du problème? En d'autres termes, nous avons besoin d'un processus acceptable à la population, qui le demande, sinon nous ne parviendrons pas à aborder l'essence même du problème.

M. Whyte: Je répète qu'à mon avis, les assemblées constituantes représentent une façon très risquée d'obtenir la légitimité en offrant l'apparence d'une participation plus grande. Je ne pense pas que ce soit uniquement l'apparence d'une plus grande participation. En fin de compte, on aura un nombre limité de personnes appartenant à une élite, des personnes qui seront choisies parce qu'elles s'expriment bien et qu'elles ont un centre d'intérêt, de sorte que l'entité créée ne pourra pas être pleinement représentative. La légitimité pourra donc être une préoccupation.

Je pense que la légitimité obtenue en améliorant la participation est peut-être réalisable si l'on rédige des projets de propositions. On le fait partout ailleurs au gouvernement. On fait des études, mais on n'a peut-être pas tellement de conventions. On entend des spécialistes, on prépare des documents de principes et on publie parfois même des avant-projets de loi. Ensuite, on tient des audiences afin de déterminer si le projet tient suffisamment compte des intérêts de toute une foule de gens, au cas où on en aurait oublié certains au moment de la préparation du document.

Je pense que les comités parlementaires devraient prendre le temps d'examiner les propositions législatives et donner aux citoyens l'occasion de s'exprimer. Je pense que le comité parlementaire mixte de 1980 n'était pas mauvais à ce chapitre. Il existe des moyens grandement efficaces pour modifier le contenu de ce que l'on propose—c'est-à-dire pour fignoler une proposition—et il existe des moyens très efficaces pour permettre aux gens de s'organiser et de se faire représenter par des porte-parole, qu'il s'agisse des personnes handicapées, des groupes ethniques ou autres. Je conseille en réalité qu'on retourne à un mode plutôt orthodoxe de processus législatif.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Nicholson.

M. Nicholson: Professeur Whyte, vous craignez notamment qu'une assemblée constituante ne se donne pour mandat de restructurer fondamentalement une nation.

Is it fair then to say that you do not think a fundamental restructuring of a nation is necessary? Would it also be fair for me to suggest to you that you are suggesting to us that only minor changes in the Canadian constitution are necessary?

**Prof. Whyte:** I do not know what is necessary and what is possible. One of the things that we are facing, you are facing, we all are facing, is the gap between what is possible and what is actually necessary in order to achieve a genuine political accommodation with Quebec, to focus on the precise problem. I do not want to be minimalist about Quebec at all. I do want to say that there is a considerable degree of room for the development of political instruments in Quebec without constitutional amendment.

In the 1980s we had a number of—and I do not want to go into lawyer's heaven—Supreme Court of Canada decisions on the major over—arching powers in the Constitution, federal powers—peace, order and good government, trade and commerce—and they were generally inhospitable to provincial powers.

One might be cautious about saying what I just said, that provinces have considerable leeway to pursue economic development, environmental control, even trade policy. But I do think that underlying those decisions is a constant of constitutional adjudication; that abstinence or the failure to act at a federal level gives considerably more room or leeway to provinces to develop their own regimes.

I do think a political accommodation between the national Government of Canada and Quebec is possible within the present constitutional arrangement. I also think the language issue is one which is fundamental, and the present constitutional language relating to language and the capacity of the Supreme Court of Canada to protect minority language people may be a pestering issue that perhaps should be dealt with by constitutional arrangement.

• 1410

It does not particularly matter what I think, but I am not at all averse to constitutional negotiation around national language policy. We could well attenuate our language policies both nationally and at the provincial level, and we could well develop structures of accommodation between Quebec and the rest of Canada without constitutional amendment, which may well confer on Quebec that sense of authority over its own character and development which would satisfy.

I am not wise about what satisfies Quebec. That is what I am trying to say, and end with that.

### [Translation]

Est-il juste alors de dire que vous ne pensez pas qu'une restructuration fondamentale de la nation est nécessaire? Serait-il juste également de supposer que d'après vous, seuls des changements mineurs doivent être apportés à la Constitution canadienne?

M. Whyte: Je ne sais pas ce qui est nécessaire et ce qui est possible. L'un des problèmes avec lesquels nous sommes tous aux prises vient de l'écart qui existe entre ce qui est possible et ce qui est vraiment nécessaire afin d'en arriver à un véritable accommodement politique avec le Québec, c'est-àdire de nous concentrer sur le problème précis qui existe. Je ne veux pas minimiser du tout la question du Québec. Je ne veux pas dire que nous avons beaucoup de latitude pour élaborer des instruments politiques pour accommoder le Québec sans modification constitutionnelle.

Je ne veux pas me lancer dans les arcanes du droit, mais dans les années 80, la Cour suprême du Canada a rendu un certain nombre de jugements sur les grands pouvoirs prépondérants qui existent dans la Constitution, c'est-à-dire les pouvoirs fédéraux—relatifs à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement, ainsi qu'au commerce—et ces jugements étaient en général défavorables aux pouvoirs des provinces.

Il faut cependant être prudent quand on dit une telle chose, car les provinces ont beaucoup de latitude en matière de développement économique, de contrôle de l'environnement, et même de politique commerciale. J'estime cependant que derrière ces jugements, on retrouve une constante dans les décisions en matière constitutionnelle; lorsque le gouvernement fédéral n'agit pas, les provinces obtiennent plus de latitude pour élaborer leurs propres régimes.

Je pense vraiment qu'un accommodement politique entre le gouvernement national du Canada et celui du Québec est possible dans le cadre des dispositions constitutionnelles actuelles. Je pense également que la question linguistique est fondamentale et que le libellé actuel de la Constitution concernant la langue et la capacité de la Cour suprême du Canada de protéger les minorités linguistiques risque de continuer de nous hanter; aussi devrait—on peut-être régler cette question par voie d'accord constitutionnel.

Mon opinion importe peu, mais je ne m'oppose aucunement à des négociations constitutionnelles sur la politique nationale en matière de langue. Nous pourrions très bien atténuer nos politiques linguistiques à l'échelle nationale et à l'échelle provinciale, et nous pourrions élaborer des structures d'accommodement entre le Québec et le reste du Canada sans modification constitutionnelle, ce qui satisfera peut-être le Québec en lui donnant le sentiment de détenir le pouvoir sur son propre caractère et son propre développement.

Je ne sais pas vraiment ce qu'il faut pour satisfaire le Québec. C'est ce que j'essaie de dire, et je vais m'arrêter ici.

Senator Carney: First of all, I do not mind whether you say constituent convention or assembly or group or committee or whatever. I think we understand what you are saying. I do reflect that this committee, and with respect to my chairman here, is a political scientist's heaven, or at least these wonderful phrases, tyrannies of legitimacy, historic minorities, are certainly enriching our language.

Is our obsession in this committee with the rights of specific groups, such as historic minorities, Charter people, aboriginal citizens, the poor, the disabled, the women, the whatever, the easterners, the westerners, the northerners, the southerners, putting us in danger of losing sight of the fact that we should have a constituency or a constitution for Canadians?

I am driven by the fact that no one ever talks about doing a constitution or amending the Constitution or looking at this Constitution so we have a Constitution for Canada that reflects Canadians. We get endless testimony about all these little groups that must be accommodated. I would like you to comment on the danger that we will so pick this apart, like a daisy petal, with "is this group in, is this group out", that we end up pulling all the petals off this wonderful flower called Canada and end up with a morass of special interest groups' interests but lose a country in the process?

You might say that is happening now with Quebec. But no one ever talks about Canada. No one ever talks about Canadians. No one ever talks about a Constitution for our country in these hearings. I would like to have your views on that.

Some Voices: Hear, hear!

Senator Carney: Thank you, applause from the floor.

Prof. Whyte: Standard applause.

Senator Carney: Standard applause.

Prof. Whyte: Let me answer before the place goes truly unruly.

I was at pains to make a distinction which is important, at least to me, and that is that the claims made on behalf of some groups are not in the same ballpark or same league as the claims by some other groups. I think that a lot of claims for groups, handicapped, homosexuals, women, religious minorities, are claims that can be properly listened to, honoured, accommodated, and cashed out in a liberal constitutional document, one which places some restraint on public authority when it is too oblivious to the interests and needs of those people. Especially they can be cashed out in a pro pan-Canadian way when you have a Charter of Rights with section 1 which allows overriding community or collectivist interests to put some limit on the groups' claims. But I make a sharp distinction between making sure those interests are vindicated in a constitution which I think can only be vindicated in the context of a liberal document, and

[Traduction]

La sénatrice Carney: Tout d'abord, peu importe que vous parliez de convention constitutionnelle ou d'assemblée constituante, ou encore de groupe ou de comité. Je pense que nous comprenons ce que vous voulez dire. Je pense, sauf le respect que j'ai pour le président, que ce comité représente une mine d'or pour les spécialistes des sciences politiques, ou du moins que ces expressions merveilleuses que sont les tyrannies de la légitimité, les minorités historiques, enrichissent certainement notre langage.

Étant donné notre préoccupation excessive au comité pour les droits de groupes précis comme les minorités historiques, les gens qui doivent être protégés par la Charte, les autochtones, les pauvres, les personnes handicapées, les femmes, toutes sortes de groupes enfin, les Canadiens de l'Est, ceux de l'Ouest, ceux du Nord, ceux du Sud, risquons-nous de perdre de vue le fait que nous devrions avoir une constitution pour les Canadiens?

Je me sens obligée de dire cela parce que personne ne parle de rédiger une constitution, de modifier la constitution, ou du moins de l'examiner afin de nous assurer que nous avons une constitution canadienne qui reflète la nature des Canadiens. Témoignage après témoignage, on entend parler de tous ces petits groupes dont il faut tenir compte. J'aimerais savoir si vous pensez que nous risquons de tout démanteler, comme on effeuille la marguerite, en nous demandant si tel groupe est inclus ou tel groupe est exclu, de sorte que nous finirons par dépouiller de tous ses pétales cette merveilleuse fleur qu'est le Canada et nous nous retrouverons avec un amoncellement de groupes d'intérêts particuliers, mais en chemin, nous aurons perdu un pays.

On pourrait dire que c'est ce qui se passe actuellement avec le Québec. Cependant, personne ne parle du Canada, personne ne parle des Canadiens. Au cours de ces audiences, personne ne parle de rédiger une constitution pour notre pays. J'aimerais avoir votre opinion à ce sujet.

Des voix: Bravo!

La sénatrice Carney: Je remercie l'auditoire de ses applaudissements.

M. Whyte: Ce sont des applaudissements normaux.

La sénatrice Carney: Des applaudissements normaux.

M. Whyte: Permettez-moi de répondre avant que le désordre s'installe vraiment.

Je me suis efforcé d'établir une distinction importante, du moins à mes yeux, à savoir que les revendications faites au nom de certains groupes ne sont pas du même ordre de grandeur que celles d'autres groupes. Je pense qu'on peut très bien écouter un grand nombre de revendications provenant de groupes comme les personnes handicapées, les homosexuels, les femmes, les minorités religieuses, et qu'on demandes en trouvant peut répondre à ces accommodement dans un document constitutionnel libéral qui impose certaines restrictions aux pouvoirs publics lorsqu'ils négligent les intérêts et les besoins de ces personnes. Surtout si l'on peut les faire respecter d'une manière pan-canadienne, en ayant une Charte des droits dont l'article premier permet de faire primer les intérêts de la collectivité en imposant certaines limites aux revendications des groupes. Je fais cependant une distinction importante entre le fait qu'il faut

those claims which essentially are not claims for respect but claims for liberation.

I am not sure that Canada is going to cross that line and be illiberal and say: Quebec, there is a distinct political authority that seems to be legitimate. I suggest that we think very hard about that. Incidentally, we thought very hard about that all during 1970, 1980 and 1990, and I think when you ask who spoke for Canada, many people spoke for Canada.

The trouble with Meech Lake was that it seemed to be a denial of a kind of national role, an adoption of an illiberal Constitution, at least for some Canadians, and the spokespersons against Meech Lake were tremendously pan-Canadian, I thought. So my answer is that we have to answer the question of whether we will create special political constituted regimes for Quebec and for aboriginals, regimes that excuse them from national majorities in areas where we think there ought to be a pan-Canadian policy, perhaps in trade or the environment.

• 1415

Senator Carney: What about the sense of country? You have parcelled things out and put them into little compartments, but many of us feel that we are Canadians and that no one is speaking to this deep current of emotion and feeling that we have. I do not care where they put trade; I care what we do with our country. We are not dealing with this.

**Prof. Whyte:** But if you look behind that and ask what it is that comprises a sense of country, I have some theories about that. I think it has something to do with tolerance, with redistribution, with respect for the physical environment, and I think those precise senses of being Canadian. For some people, I think it actually has something to do with some sort of admiration for the CBC, to tell you the truth, but that is a pretty idiosyncratic view.

Senator Carney: We all love the CBC.

Prof. Whyte: But if you ask whether that kind of love for Canada ever cashes out, the answer is, yes. They cash out all the time. I think the rejection of Meech Lake was one form of that. I think the general dislike of cowboy premiers, vis-à-vis the environment, and the political fate they are likely to suffer, is an expression of a kind of pan-Canadian sense of environment. I think the unpopularity of the Prime Minister, arising from his distribution and transfer policies that are felt coast to coast, is an expression of Canadian thought.

I do not think there is any absence of Canadian sensibility or Canadian expression. We tend to think there is an absence because we are always talking about Quebec and Canada. But there is a Canada outside and I think it gets heard.

### [Translation]

s'assurer de faire valoir ces intérêts dans une constitution, ce qu'on peut faire uniquement dans le contexte d'un document libéral, à mon avis, et les revendications qui ne portent pas vraiment sur le respect de certains droits, mais sur la libération.

Je ne suis pas certain que le Canada va traverser cette ligne et renoncer à son libéralisme en disant qu'au Québec, il y a un pouvoir politique distinct qui semble être légitime. Je propose que nous y réfléchissions très sérieusement. En passant, je vous rappelle que nous y avons réfléchi très sérieusement en 1970, en 1980 et en 1990, et je pense que lorsque vous demandez qui a parlé pour le Canada, on peut répondre que beaucoup de gens l'ont fait.

La difficulté que présentait l'Accord du lac Meech provenait du fait qu'aux yeux de certains Canadiens du moins, on semblait rejeter un rôle national, on adoptait une constitution qui n'était pas libérale, et je pense que ceux qui ont parlé contre le lac Meech venaient de toutes les parties du Canada. Je réponds donc que nous devons décider si nous allons créer des régimes politiques spécialement constitués pour le Québec et pour les autochtones, des régimes qui les dispensent des dispositions établies pour les majorités nationales dans des domaines où nous estimons qu'il faut une politique pan-canadienne, comme par exemple dans le cas du commerce ou de l'environnement.

La sénatrice Carney: Que faites-vous du sentiment national? Vous avez tout subdivisé en petits compartiments, mais plusieurs d'entre nous pensent que nous sommes Canadiens et que personne ne parle de cette émotion profonde et de ce sentiment que nous éprouvons pour notre pays. Peu m'importe de qui relève le commerce, je me préoccupe plutôt de ce que nous faisons de notre pays. Or, nous n'abordons pas cette question.

M. Whyte: Si vous vous demandez ce qu'on entend par sentiment national, j'ai des théories à ce propos. Je pense que la tolérance, le partage de l'environnement physique, notamment, font partie de ce sentiment d'être Canadien. Pour certains, je pense que cela comprend une sorte d'admiration pour la Société Radio-Canada, mais je vous dis franchement que c'est une opinion plutôt particulière.

La sénatrice Carney: Nous aimons tous la Société Radio-Canada.

M. Whyte: Mais si vous demandez si ce genre d'amour pour le Canada s'exprime vraiment, la réponse est oui. On l'exprime constamment. Je pense que le rejet du lac Meech en était un exemple. Je pense que l'antipathie générale qu'on éprouve envers les premiers ministres fanfarons, en ce qui concerne l'environnement, et le sort qu'on risque de leur réserver sur le plan politique, révèlent une sorte de sentiment pan-canadien qu'on éprouve à propos de l'environnement. Je pense que le manque de popularité du premier ministre d'un océan à l'autre, en raison de ses politiques en matière de partage et de transferts, est une expression de la pensée canadienne.

Je ne pense pas qu'il n'existe pas de sensibilité canadienne ou qu'on ne l'exprime pas. Nous sommes portés à penser qu'il n'en existe pas parce que nous parlons toujours du Québec et du Canada. Or, il existe un Canada, et je pense qu'on entend les Canadiens s'exprimer.

Senator Carney: Thank you.

For the record, because it may not have been caught in the transcript, I should point out that we have a dangerous radical here in the form of the Senate co-chairman. When you talked about the U.S. convention of 1785 abandoning its mandate and going off in new directions, Senator Beaudoin said "and they were right".

Mr. Nicholson: Would you care to explain yourself, Senator Beaudoin?

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): No. I think you raised the point that after the articles of Confederation were signed they met again to change them, and finally they made a new constitution. From the vantage point of history, they were right, in the sense that they have succeeded and have become a great nation. I am not offering a judgment on the legality of this. Historically, they were right. I am quite sure on that.

**Prof. Whyte:** They had a bigger and better—I am sure you would agree—vision of a country. In the Canada of 1991, I do not think our constituent assembly—this is not just an assertion, one could give reasons for it—could or would put upon us a bigger or better vision of the country. We have to come out from where we have been as a country, particularly vis-à-vis Quebec, and there is no massive new invention as there was in 1787.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): But the second constitution of the United States was far better than the first one. I think we all agree on that. I hope we do.

Mrs. Campbell: I want to go back to something you said earlier. I do not want to talk about the constituency assembly because I assume you have done away with that as an alternative.

I think you have made clear that Quebec and the aboriginal people are two areas that we have to deal with. Would you like to priorize them? One thing we cannot afford to do this time around is confuse the Canadian people as to what the issue is. I think the aboriginal people across Canada have many more problems with each province that we have to sit down again and talk about. But I think if it is the distinct society or a matter of a veto in some areas, they are already there in the Constitution.

• 1420

I would like to know if that is your first priority, as you see it, and, if so, is the existing machinery good enough to accommodate that priority or to get the people down to discussing and talking, or do you see a referendum prior to ratification? Do you want to involve the Canadian people anywhere in the process, globally?

[Traduction]

La sénatrice Carney: Je vous remercie.

Au cas où on ne l'aurait pas enregistré, je devrais peut-être préciser aux fins du compte rendu que nous avons un dangereux radical parmi nous, soit le coprésident représentant le Sénat. Lorsque vous avez dit que les membres de la convention américaine de 1785 avaient abandonné leur mandat et s'étaient lancés dans de nouvelles directions, le sénateur Beaudoin a dit: «Et ils avaient raison.»

M. Nicholson: Voudriez-vous vous expliquer, sénateur Beaudoin?

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Non. Vous avez dit, je pense, qu'après la signature des articles de la Confédération, les membres de la convention s'étaient réunis de nouveau pour les modifier et avaient finalement rédigé une nouvelle constitution. Historiquement parlant, ils avaient raison, étant donné qu'ils ont réussi et qu'ils ont créé une grande nation. Je ne formule pas de jugement sur la légalité de la chose. Du point de vue historique, ils avaient raison. J'en suis tout à fait sûr.

M. Whyte: Vous direz certainement comme moi que leur vision d'un pays était plus grande et qu'elle était meilleure. Au Canada de 1991, je ne pense pas que notre assemblée constituante—il ne s'agit pas seulement d'une allégation, car je pourrais vous en donner des raisons—pourrait nous donner une vision plus grande ou meilleure du pays. Notre point de départ est ce que nous avons été comme pays, en particulier en ce qui concerne le Québec, et il n'y a pas lieu d'inventer un pays totalement nouveau, comme c'était le cas en 1787

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Mais la deuxième constitution des États-Unis était bien meilleure que la première. Je pense que nous sommes tous d'accord là-dessus. J'espère que nous le sommes.

Mme Campbell: Je veux revenir à un commentaire que vous avez fait tantôt. Je ne veux pas parler de l'idée d'une assemblée constituante, parce que je suppose que vous l'avez rejetée.

Vous avez clairement affirmé, je pense, que nous devons régler deux questions en particulier, soit celle du Québec et celle des peuples autochtones. Voudriez-vous établir un ordre de priorité? Nous ne pouvons certainement pas nous permettre cette fois de semer le doute dans l'esprit des Canadiens quant à la nature de l'enjeu véritable. Je pense que les peuples autochtones du Canada éprouvent beaucoup plus de difficultés avec chaque province, et il faut en discuter. Mais je pense que si vous voulez parler de la société distincte ou d'un droit de veto dans certains domaines, c'est déjà prévu dans la Constitution.

J'aimerais savoir si c'est la première priorité, d'après vous, et si la réponse est oui, les mécanismes actuels peuvent-ils permettre de régler cette question prioritaire, ou du moins d'entreprendre les discussions, ou est-ce qu'un référendum est nécessaire avant la ratification d'un amendement? Voulez-vous que toute la population canadienne participe au processus?

I personally believe that the elected representatives are there to at least give leadership, and that leadership would be discussing the problem, as I see it. That is my own view and perhaps I have gotten carried away on that, but I would like to know what you think.

Prof. Whyte: Why we touched this, I do not know. As to the priorizing of aboriginal constitutional accommodation and finding a constitutional accord through which Quebec could continue within Canada... Aboriginal constitutional accommodation is going to be massively diverse and can be achieved through non-constitutional means to a tremendous It will require experimentation-hopefully, under instruments experimentation that are entrenched-but I think our real constitutional agenda is Quebec. That is not to say that the Indian issue can be put on a back burner because it is not important. It is simply that it can be dealt with in other ways.

The process, you say, for dealing with Quebec: I do think that the process for dealing with Quebec is this sort of process, and other federal commissions that might be created to construct some sort of offers. I do not mind the word "offer" to Quebec. I do not find it appalling that we are offering something to Quebec, followed by a first ministers' meeting, with or without Quebec—it makes little difference—in order to get some general sense of the structure of constitutional amendment that is Quebec—centred and that the rest of Canadian leaders would happily take to their province for examination, review and ratification.

I actually believe that the point of Canadian participation is after there is a proposal or a number of alternative proposals and that we do amend the Constitution in some way that is responsive to Quebec's sense of entrapment in a national majority with respect to some heads—not as many as some others perhaps—and that that be done through the process that is in the Constitution.

Mrs. Campbell: I want to make clear that I was not seconding the aboriginal peoples' rights, but I do think there is a sort of two-tier—not two tiers even—but there is a two-step. One, you have to get to the actual problem if there is going to be a country left, which is are we going to make some accommodation, some offer to Quebec, as you say? The other is aboriginal rights. There could also be another tier, another stage, the Senate and other reforms would have to go along, which are really outside the Constitution, in a way. The Senate is not, but. . . So I appreciate what you have said, but you would not say that you need a referendum. Is that right?

**Prof. Whyte:** I would not be in favour of a referendum, no. A referendum could not replace our present constitutional amending formula. The reason is that nothing can replace our present constitututional amending formula, period. We know that is a given.

# [Translation]

Je crois personnellement que les représentants élus doivent au moins donner le pas, et ils doivent le faire en discutant du problème, selon moi. C'est mon opinion, et peut-être que je me suis laissé emporter par mon enthousiasme, mais j'aimerais savoir ce que vous pensez.

M. Whyte: Je ne sais pas pourquoi nous avons abordé ces questions. Pour ce qui est d'accorder la priorité à un accommodement constitutionnel pour les autochtones ou à un accord constitutionnel permettant au Québec de faire partie du Canada... Un accommodement constitutionnel pour les autochtones sera extrêmement complexe, et l'on peut y arriver en grande partie par des moyens non constitutionnels. Il faudra faire des essais—espérons qu'on pourra le faire grâce à des instruments non constitutionnels—mais je pense que notre véritable enjeu constitutionnel est le Québec. Cela ne signifie pas qu'on peut mettre en veilleuse la question des Indiens parce qu'elle n'est pas importante. C'est tout simplement parce qu'il y a d'autres moyens de régler cette question.

Je pense que le processus que nous pouvons utiliser pour régler la question du Québec est justement ce genre de processus ainsi que d'autres commissions fédérales qui pourraient être créées pour rédiger des offres. Je ne crains pas de parler «d'offres» au Québec. Je ne trouve pas épouvantable d'offrir quelque chose au Québec, après quoi on tiendrait une réunion des premiers ministres, avec ou sans le Québec—cela importe peu—afin d'avoir une idée générale de la structure de la modification constitutionnelle qui serait axée sur le Québec et que les autres dirigeants canadiens soumettraient volontiers à leurs provinces, pour qu'ils l'examinent et la ratifient.

Je crois vraiment que la participation des Canadiens devrait avoir lieu après la rédaction d'une proposition ou d'un certain nombre de propositions de rechange, et je pense que nous devrions modifier la Constitution d'une manière qui tienne compte du sentiment qu'éprouve le Québec d'être coincé dans une majorité nationale à certains chapitres—peut-être pas tellement nombreux—et il faut le faire dans le cadre du processus prévu dans la Constitution.

Mme Campbell: Je tiens à préciser que je ne place pas au deuxième rang les droits des peuples autochtones, mais je pense vraiment qu'il y a là deux paliers, ou plutôt deux étapes. Premièrement, il faut s'attaquer au problème véritable si nous voulons garder notre pays, c'est-à-dire que nous devons nous demander si nous allons faire une offre au Québec, comme vous le dites. Deuxièmement, il y a les droits des autochtones. Il pourrait également y avoir un autre palier, une autre étape, qui concernerait la réforme du Sénat et d'autres réformes, mais on peut s'en occuper en dehors de la Constitution, d'une certaine manière. Le Sénat n'est pas, mais. . . Je comprends ce que vous avez dit, mais vous n'avez pas voulu dire que nous avions besoin d'un référendum. Est-ce exact?

M. Whyte: Non, je ne suis pas en faveur d'un référendum. Un référendum ne pourrait pas remplacer notre formule actuelle de modification constitutionnelle. C'est tout simplement parce que rien ne peut remplacer notre formule actuelle de modification constitutionnelle, point final. Nous savons que c'est un fait.

The convention idea has some credibility vis-à-vis our present formula, because it can be put out in its prior process. The referendum does not fit so well as a prior process. It becomes a surrogate for the constitutional process. It hink it is a kind of unwieldy surrogate. It could lead to bitterness that is used, and then you would have to go through a form of process and somehow the referendum is not followed.

Secondly, I think that—this is the élite in élite accommodation—the working out of a constitutional arrangement for Quebec is something that is more likely to be arrived at and more likely to be approved and accepted by people who have some responsibility for governance and perhaps they should be willing to bear some of the unpopularity of supporting and implementing a workable arrangement for Quebec, even though we know that the majority of their populations would feel that it is caving in to spoiled citizens.

• 1425

Mrs. Campbell: Thank you. I know what you are talking about. It is just a concept out there; it is not your view.

Senator Gigantès: Dean Whyte, I am extremely grateful to you for the distinction you made between respect and liberation. It is a very important distinction you have made, because in the respect column we have people who say, we want to be treated like all the rest of you, but in the liberation column we have people who say, if we become like the rest of you, then we stop being ourselves.

I am an allophone; I am not a francophone. The people of Quebec do not want to be like English Canadians. In fact, it is precisely what they do not want to be. You have made that distinction, and I am very grateful to you. So when we are looking for a sense of country, we have to have a sense of country that accommodates that, which is in some ways a direct contradiction of what other Canadians are asking for.

If a constitution is one way of defining a country, which it is, then it should be a definition into which the two groups that ask liberation rather than equality, the aboriginal people and the people of Quebec, should be able to see themselves reflected. Is that not what you are saying?

Prof. Whyte: Yes, that is precisely what I am saying. Just to tie it to conventions, I am saying that is such a fundamental question, and so prior to the creation of any convention, that we are mistaken to leap on the convention bandwagon thinking that we will somehow postpone or put off that awful crucial question of whether we can be, in Senator Carney's word, a nation of nationals and at the same time allow some people to say that they are separate and they are not bound to the same legal and social norms as the rest of us and that they are retaining their distinct historic community.

Senator Gigantès: In a sense, Quebeckers want to be Canadians without being Canadians.

**Prof. Whyte:** Yes. You could say, about being a Canadian and even being a liberal Canadian, that a Canadian is a person who is allowed to realize herself or himself in the fullest way possible. It is a nation committed to liberty and

[Traduction]

L'idée d'une convention a une certaine crédibilité par rapport à notre formule actuelle, parce qu'elle peut être utilisée comme préalable au processus. Le référendum ne convient pas aussi bien comme préalable au processus. Il remplacerait le processus constitutionnel. Il ferait un mauvais substitut. Il pourrait susciter l'amertume et, ensuite, on devrait avoir recours à une autre forme de processus et l'on ne tiendrait pas compte du référendum.

Deuxièmement, je pense—et c'est là qu'intervient l'élite dans un accommodement d'élite—que la préparation d'un arrangement constitutionnel pour le Québec a plus de chances de réussir et d'être approuvée et acceptée si elle est l'oeuvre de gens qui ont certaines responsabilités de gouvernants, et qui devraient peut-être être prêts à connaître une certaine impopularité pour appuyer et mettre en oeuvre un arrangement convenable pour le Québec, même si nous savons que la majorité de leurs électeurs estimeraient qu'ils cèdent aux caprices de citoyens gâtés.

Mme Campbell: Je vous remercie. Je sais de quoi vous parlez. Ce n'est qu'un concept, ce n'est pas votre opinion.

Le sénateur Gigantès: Professeur Whyte, je vous suis extrêmement reconnaissant d'avoir établi une distinction entre le respect et la libération. C'est une distinction très importante que vous avez faite, car en ce qui concerne le respect, certains disent qu'ils veulent être traités comme tout le monde, mais en ce qui concerne la libération, des gens disent que s'ils deviennent comme tout le monde, ils cessent d'être eux-mêmes.

Je suis allophone, je ne suis pas francophone. Les Québécois ne veulent pas être comme les Canadiens anglais. En fait, c'est exactement ce qu'ils ne veulent pas être. Vous avez établi cette distinction, et je vous en suis très reconnaissant. Lorsque nous recherchons un sentiment national, nous devons donc tenir compte de cela et, à certains points de vue, c'est en contradiction directe avec ce que d'autres Canadiens demandent.

Si la Constitution représente une façon de définir un pays, et c'est bien le cas, il faudrait alors une définition dans laquelle on pourrait voir reflétés les deux groupes qui demandent la libération plutôt que l'égalité, c'est-à-dire les peuples autochtones et le peuple québécois. N'est-ce pas ce que vous dites?

M. Whyte: Oui, c'est exactement ce que je dis. Je dis que c'est une question tellement fondamentale qu'il faut en discuter avant de créer une convention, et que c'est une erreur d'adopter la voie de la convention en pensant que nous allons parvenir à reporter le terrible moment où nous devrons nous poser une question cruciale, quand nous devrons nous demander si nous pouvons, comme l'a dit le sénateur Carney, être une nation de nationaux tout en permettant à certains de dire qu'ils sont distincts et qu'ils ne sont pas liés par les mêmes normes légales et sociales que les autres, et de dire qu'ils gardent leur identité historique distincte.

Le sénateur Gigantès: Dans un certain sens, les Québécois veulent être Canadiens sans être Canadiens.

M. Whyte: En effet. Vous pourriez dire qu'être Canadien, et même être Canadien libéral, c'est être une personne qui peut s'épanouir le plus pleinement possible. C'est une nation vouée à la liberté et à l'identité. Pour les

identity. For Quebeckers, and maybe for aboriginals, that may mean—and this is all taken from the work of the philosopher Wil Kymlicka—that we have to allow special political authorities, special authorities over cultural identity for some people, because their identity and their realization is being thwarted by virtue of the power of the social hegemony, by virtue of the power of anglophonism. So we create special political authorities for some minority people because that is the way their members best realize themselves.

Senator Gigantès: And there is the question of immigrants into Quebec, such as myself. They want to assimilate us. They would rather we went there and became francophones and did not move to English parts of Canada. I am quite happy to be assimilated. I came to Canada to be assimilated. But the Quebeckers themselves above all do not want to be assimilated either directly or through the increase of non-assimilated immigrants in their midst.

Is that a problem?

**Prof. Whyte:** You have touched on a problem I have avoided, but it is just an awful problem. If we say that either aboriginals or the Quebec population wishes special political authority, wishes to be liberated from the national legal regime in some essential respects, then one of the questions is whether one of the areas of release, one of the areas of detachment from the national regime, is an area about civil liberties or respect or equal treatment.

• 1430

The Indians on the Tyendinaga Reserve have now chosen to disenfranchise women, at least women who are not racially Indian but who are otherwise Indian. This is an act of self-determination, an act of self-government. We are all thrilled that the Tyendinaga Reserve is taking political leadership in forming its own community. Are we so thrilled that we do not care if they are going to engage in either racism or sexism? Does our belief in their political autonomy and self-determination go to the extent of releasing them from Canadian obligations for equal treatment? I do not know.

That is the hard part of my claim that we have to allow liberation of aboriginals in Quebec from some of the national norms and some of the national majority policies, because there is a need to be autonomous and independent. What are the limits of that autonomy and independence? Earlier, I mentioned environment. Does it really extend to the extent of exporting waste in indirect ways?

The answers to those questions are very hard. My own view is that there is a problem with the treatment of immigrants in Quebec. I think they need to be treated equally with immigrants everywhere else, and I think that they have the same rights for free speech and for culture realizations through their own cultural practices and languages, and that any recognition of special authority for either aboriginals or Quebec will include some elements of what I would call the liberal agenda.

### [Translation]

Québécois, et peut-être aussi pour les autochtones, cela peut vouloir dire—et tout cela est tiré de l'oeuvre du philosophe Wil Kymlicka—que nous devons accorder des pouvoirs politiques spéciaux à certaines autorités afin d'assurer l'identité culturelle de certains groupes, parce que leur identité et leur épanouissement sont compromis par la puissance de l'hégémonie sociale, par le pouvoir des anglophones. Nous créons donc des pouvoirs politiques spéciaux dans l'intérêt de certains peuples minoritaires parce que c'est ainsi que leurs membres peuvent le mieux s'épanouir.

Le sénateur Gigantès: Il y a ensuite la question des immigrants au Québec, comme moi-même. On veut nous assimiler. On préfère que nous allions nous établir là-bas, que nous devenions francophones et que nous ne déménagions pas dans des parties anglophones du Canada. Je suis très heureux d'être assimilé. Je suis venu au Canada pour être assimilé. Cependant, les Québécois eux-mêmes ne veulent absolument pas être assimilés, directement ou en raison de l'augmentation chez eux du nombre d'immigrants non assimilés.

Est-ce un problème?

M. Whyte: Vous avez abordé un problème que j'ai évité, mais c'est un problème vraiment terrible. Si nous disons que la population autochtone ou la population du Québec veut des pouvoirs politiques spéciaux, veut être libérée du régime juridique national sur certains plans essentiels, il y a alors lieu de se demander si le domaine des libertés civiles, du respect ou du traitement égal devrait faire partie des domaines pour lesquels un groupe serait libéré ou dégagé du régime national.

Les Indiens de la réserve de Tyendinaga ont décidé de dépouiller les femmes de leurs droits, en tout cas celles qui ne sont pas de race indienne, mais qui le sont sur les autres plans. Voilà un acte d'autodétermination et d'autonomie politique. Que la réserve de Tyendinaga prenne l'initiative politique de former sa propre communauté nous comble de joie. Qu'elle fasse acte de racisme ou de sexisme nous comble-t-il autant de joie? Notre adhésion à son autodétermination et à son autonomie politique va-t-elle jusqu'à les soustraire à l'obligation de traiter tous les Canadiens sur un pied d'égalité? Je l'ignore.

C'est ici que je suis mal à l'aise quand je dis qu'il faut affranchir les autochtones du Québec de certaines normes nationales et de certaines politiques applicables à la majorité dans la poursuite de l'autonomie et de l'indépendance. Jusqu'où doivent aller cette autonomie et cette indépendance? Tout à l'heure, j'ai parlé de l'environnement. Cela ira-t-il jusqu'à l'exportation de déchets par des moyens détournés?

Il est très difficile de trouver réponse à ces questions. Pour ma part, j'estime que le traitement des immigrants fait problème. Ils devraient être traités comme le sont les immigrants partout ailleurs. Ils devraient avoir la même liberté de parole et la même possibilité de s'épanouir culturellement au moyen de leurs coutumes et de leurs langues. Si l'on reconnaît un pouvoir spécial aux autochtones ou au Québec, il faudra adopter cette largeur de vue.

**Senator Gigantès:** Would you say then, in view of this difficulty, that not only is it difficult but it is also probably advisable not to try to solve these problems by things we build into the Constitution, but preferably use political techniques?

**Prof. Whyte:** I think we are going to have to change the Constitution with respect to language policy. It is pretty clear, both in the 1867 Act and the 1982 Act, and it probably represents a threat to political self-determination for Quebec. I think it represents a threat, a big threat to them, but very little real advantage to the long-term viability of Canada.

I did not think that before, but I now can see that we could attenuate to some extent our commitment to bilingualism, and the only effective way of achieving that attenuation, I think, would be through constitutional amendment.

With respect to other matters, such as treatment of immigrants and treatment of persons within Indian reservations and so forth, absolutely we could provide through inter-government agreements or self-government agreements, as indeed we already do in the immigration agreement, some particular authorities of control.

The only problem with political agreements is that if what they allow either Quebec or aboriginal communities, and more likely aboriginal communities, is violative of the Charter of Rights, then of course the agreement is not going to prevail without further constitutional amendment unless section 1 can be used to say it is a reasonable limitation in Canada to create special political authority for aboriginals which violates the Charter of Rights. That could be said.

It is hard to go too far without some level of constitutional amendment.

Mr. Nystrom: Welcome, John, to the committee today. I apologize for not hearing your opening remarks. Some of us were tied up for a few minutes so we did not get a chance to catch your opening comments to the committee. I also welcome you as an old Saskatchewan constitutional lawyer from many, many years ago, in fact from the patriation days of 1980–81.

I want to ask you a question about the tricky issue of the Quebec veto. Back in Victoria in 1971 it was addressed by the so-called Victoria formula, giving each of the four regions a veto, and then, of course, in 1980-81, where Quebec got a partial veto through the extension of unanimity on things like the Supreme Court and the amending formula, and two or three other issues. Under the Meech Lake accord that was to be extended a bit more to cover the central institution of the Senate and also the creation of new provinces.

• 1435

What advice do you have for the committee as to how we should address that problem? Do we have a veto for Quebec, which might be very difficult to sell in the rest of the country, or a partial veto for Quebec, like we have now, maybe extended a bit, like Meech Lake wanted to on the Senate? Or we could go back to the Victoria amending formula, which offered all four regions a veto on all constitutional change. What advice do you have for us?

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Vu cette difficulté, ne serait-il donc pas préférable de chercher des solutions politiques plutôt que constitutionnelles?

M. Whyte: Je pense qu'il faudra changer la Constitution en ce qui concerne la politique linguistique. C'est évident, aussi bien dans la loi de 1867 que dans celle de 1982, et cela représente probablement une menace pour l'autodétermination politique du Québec. Je pense que cela représente une grande menace pour le Québec, mais n'a que très peu d'avantages pour la viabilité à long terme du Canada.

J'ai changé d'avis. Aujourd'hui, je pense qu'il serait possible d'assouplir notre attachement au bilinguisme, et le seul moyen d'y arriver, ce serait au moyen d'une modification constitutionnelle.

Pour ce qui est des autres questions, comme le traitement des immigrants et des personnes qui habitent dans des réserves indiennes, il serait possible de prévoir certains mécanismes de contrôle au moyen d'ententes intergouvernementales ou d'accords sur l'autonomie politique, comme cela se fait dans le domaine de l'immigration.

Le seul ennui avec les ententes politiques, c'est que si ce qu'elles accordent au Québec ou aux autochtones—et plus probablement aux autochtones—va à l'encontre de la Charte, cette entente ne tiendra pas sans modification de la Constitution, à moins qu'on ne puisse soutenir que, conformément à l'article premier, il s'agit d'une limite raisonnable destinée à octroyer des pouvoirs politiques spéciaux aux autochtones. C'est possible.

Il est difficile d'aller très loin sans modification constitutionnelle.

M. Nystrom: Bienvenue au comité, John. Je suis désolé de n'avoir pas pu écouter votre exposé. Certains d'entre nous étaient occupés ailleurs et n'ont pas pu écouter votre déclaration. Je vous connais comme constitutionnaliste de la Saskatchewan depuis des lustres, en fait depuis l'époque du rapatriement en 1980–1981.

J'ai une question à poser à propos du dossier délicat du droit de veto du Québec. On avait abordé la question en 1971 dans la formule dite de Victoria, qui donnait un droit de veto à chacune des quatre régions, puis en 1980–1981, où le Québec a obtenu un droit de veto partiel par l'extension de la règle de l'unanimité à des questions comme la Cour suprême, la formule de modification et deux ou trois autres points. Dans l'Accord du lac Meech, la règle a été étendue à nouveau, de manière à englober la question du Sénat et la création de nouvelles provinces.

Qu'avez-vous à recommander au comité sur la façon d'aborder ce problème? Devrait-on accorder un droit de veto au Québec, ce qui serait très difficile à faire accepter dans le reste du pays, ou un veto partiel, comme c'est le cas aujourd'hui, peut-être un peu élargi, comme l'Accord du lac Meech le prévoyait pour le Sénat? Devrait-on revenir à la formule de Victoria, qui accordait un droit de veto aux quatre régions sur toute modification constitutionnelle. Que nous conseillez-vous?

Prof. Whyte: I do not know that I have advice for you on the veto. One reaction I have to your question is to repeat that I do not think a constitutional amendment is going to be possible in the next decade. So what is vetoed now in unanimity is vetoed. My answer is that I do not believe in an absolute Quebec veto. So the Victoria formula, to me, does not seem to be a leap forward. I do think we need to think very hard about those capacities for the national majority to change, to redefine the nation in a way which injures Quebec's interest, displaces or reduces Quebec's role in Parliament or the Supreme Court or any of the central institutions. We need to think very hard about whether the present list of unanimity is adequate to protect Quebec's interests.

I was not a big fan of the provincial patriation plan to the amending formula, which was the plan that ultimately became the constitutional amendment, but I do see its virtue: that a nation, as a sort of self-determination and self-respect, ought to be able to reconfigure itself to some degree. It ought to be able to do that on the basis of national majorities distributed in the federal way.

I also agree with the Supreme Court of Canada, in the 1982 decision, that that change ought to take place in a federal way and not necessarily in a bi-national way. It does not necessarily follow that there has to be a double majority, a French Canada and the rest of Canada.

The patriation package which allowed for Quebec to be caught in constitutional amendments, but not caught because they could opt out, strikes me as appropriate for many constitutional amendments and superior to the Quebec veto. I am concerned that the present arrangement does allow the national majority of Quebec to change some important elements of the national political agencies, and that ought not to happen without Quebec's okay. So extended unanimity might have been a good idea.

Mr. Nystrom: I wanted to ask you a question that draws on your experience as an advisor to the Saskatchewan government in the 1979 to 1982 period. You were there as an advisor, along with Mr. Meekison in Alberta and a number of other people, when the decision was made to move away from the Victoria amending formula that gave each of the four regions a veto, to the existing formula that talks more about the equality of the provinces. Could you spend a few minutes telling us about the dynamics of why that shift was made, why the move away from the equality of the provinces formula to what we have today? You can go back into the backrooms and do a little bit of reminiscing. Why was there that shift? Why was that the wisdom of the day?

**Prof. Whyte:** It actually does seem very distant to me. I did once write a book with Romanow and Leeson, as you know, and I should read it before I try to reminisce, like policemen read their notes.

[Translation]

M. Whyte: Je ne sais pas si j'ai des conseils à vous donner à propos du droit de veto. Je répéterai seulement qu'à mon avis, il ne sera pas possible de modifier la Constitution dans les dix prochaines années. C'est donc dire que ce qui est repoussé aujourd'hui à cause de la règle de l'unanimité l'est pour de bon. Je ne crois pas en un droit de veto absolu pour le Québec. Pour cette raison, la formule de Victoria ne m'apparaît pas comme un progrès. Il faut réfléchir très sérieusement aux moyens dont dispose la majorité pour redéfinir le pays d'une façon qui porte atteinte aux intérêts du Québec, réduit ou change son rôle au Parlement ou à la Cour suprême ou dans les autres institutions centrales. Il faut se demander très sérieusement si la liste des points assujettis à la règle de l'unanimité est suffisante pour protéger les intérêts du Ouébec.

Je n'avais pas beaucoup d'enthousiasme pour le projet de rapatriement par les provinces de la formule de modification, qui a finit par être la modification constitutionnelle, mais je vois ses avantages. En effet, un pays fier et libre de sa destinée doit pouvoir être en mesure de se rebâtir. Il doit pouvoir le faire sur la base des majorités nationales réparties selon le mode fédéral.

J'appuie aussi la décision prise en 1982 par la Cour suprême, où elle dit que cette transformation doit se faire d'une manière fédérale et non nécessairement d'une manière binationale. Il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il doit y avoir une double majorité, une majorité du Canada français et une majorité du reste du Canada.

La formule de rapatriement qui permettait que le Québec soit assujetti aux modifications constitutionnelles, tout en lui laissant la possibilité de retirer, m'apparaît indiquée pour un grand nombre de modifications constitutionnelles et préférable au veto du Québec. Je suis préoccupé par le fait que l'arrangement actuel permet à la majorité nationale de changer des éléments importants des institutions politiques nationales, ce qui ne devrait pas pouvoir se produire sans l'assentiment du Québec. L'extension de la règle de l'unanimité aurait donc pu être une bonne idée.

M. Nystrom: Je voudrais maintenant faire appel à votre expérience de conseiller auprès du gouvernement de la Saskatchewan entre 1979 et 1982. Comme M. Meekison de l'Alberta et d'autres, vous étiez là lorsque la décision a été prise d'abandonner la formule de Victoria, qui donnait un droit de veto à chacune des quatre régions, et d'adopter la formule actuelle, davantage axée sur l'égalité des provinces. Pourriez-vous nous relater comment ce changement s'est opéré? Reportez-vous aux discussions en coulisse. Pourquoi a-t-on changé d'idée? Pourquoi a-t-on pensé qu'il s'agissait de la meilleure solution?

M. Whyte: Ça me semble bien loin. J'ai déjà rédigé un ouvrage avec Romanow et Leeson, comme vous le savez, et il faudrait que je le relise avant de fouiller dans mes souvenirs, de la même façon que les policiers relisent leurs notes.

Clearly, the primary motive for the provincial patriation plans formula... It was originally called the Edmonton formula until it was decided the rest of Canada was not at all likely to buy something that came from the province of Alberta. Then it was briefly called the Victoria formula, or the Vancouver formula. It got a different name. I think the only thing worse than being the Edmonton formula, I suppose, would have been the Toronto formula. That formula was driven absolutely by the sense that provinces had to be treated equally, that provinces in the face of the Constitution could not appear to be more weighty. Ontario and Quebec could not appear to have more significance than P.E.I. or Saskatchewan in their vote on a constitution, except insofar as that happens by virtue of population. But it would not happen by virtue of its juridical status as a vetoing province, some other provinces not being vetoing provinces. That was just an absolute imperative of constitutional amendment, that there not be first-class and second-class provinces.

• 1440

Having gone that way, it became absolutely important, I think, to bullet-proof some provinces from national majorities. That is the underlying problem of a federal structure; that is, how you bullet-proof regional minorities from national majorities.

In 1979–80, I assure you that the national majority fear was not the rest of Canada ganging up on Quebec; it was the rest of Canada ganging up to steal Alberta's oil. The only way to protect regional minorities from national majorities, short of giving the veto—and unanimity was not accepted—was by opting out. It was the only way.

Unanimity was far too constraining. You could not have juridically unequal provinces. Yet you had to maintain some bullet-proofing of the interests of each and every province from the operation of national tyrannical majorities, the robbers of oil, the destroyers of Quebec culture, or whatever it would be. The formula was in fact quite inventive in that way. It treated people juridically equal. It allowed for national majorities to have constitutional change, and it protected provinces.

Ms Hunter: I, too, want to apologize for not being here. I am going to be reading the transcripts with interest, because your reputation is that of someone who should be listened to on these issues.

You were commenting about the whole legitimacy of the current process and the current mechanisms we have. Is it possible for us to construct a mechanism whereby people who have felt excluded can feel as if they are getting into the process without creating more problems than we are solving?

**Prof.** Whyte: That last phrase, "creating more problems"... I do want to repeat that part of my submission that there is a danger in constitutional amendment and too much legitimacy. That is, if you create a constitutional amending process that is so fundamentally rooted in the people's participation and their sense of things, they will be free to change a nation. Whatever restraints you put on the process will not hold them. That is my fear. I went on to say

[Traduction]

Il est bien évident que les principales raisons en faveur de la formule du rapatriement par les provinces. . . À l'origine, cela s'appelait la formule d'Edmonton jusqu'au jour où l'on s'est avisé que le reste du pays n'allait pas accepter une proposition venant de l'Alberta. Pendant un temps, cela s'est appelé la formule de Victoria ou la formule de Vancouver. Le nom a changé. La seule chose qui aurait été pire que de l'appeler la formule d'Edmonton, aurait été de l'appeler la formule de Toronto. La base même de cette formule, c'est que les provinces devaient être traitées sur un pied d'égalité et que, devant la Constitution, aucune ne devait avoir plus de poids. Il ne fallait pas donner l'impression que l'Ontario et le Québec avaient plus d'importance que l'Île-du-Prince-Édouard ou la Saskatchewan au sujet de la Constitution, sauf sur le plan démographique. Mais il ne pouvait être question que cela se produise à cause du statut juridique, une province ayant un droit de veto, alors que d'autres ne l'auraient pas. C'était une condition «sina qua non» de la modification de la Constitution: il ne devait pas y avoir de province de première et de deuxième classe.

Cela étant acquis, il devenait crucial de prémunir certaines provinces contre les majorités nationales. C'est le problème sous-jacent de la structure fédérale: comment protéger les minorités régionales contre les majorités nationales.

En 1979–1980, je vous assure que la crainte de la majorité nationale n'était pas que le reste du pays allait se lier contre le Québec; on craignait plutôt que le reste du Canada allait se liguer pour s'approprier le pétrole de l'Alberta. La seule façon de protéger les minorités régionales des majorités nationales, si l'on ne voulait pas donner le droit de veto—et l'unanimité n'était pas acceptée—c'était le droit de retrait. C'était la seule façon.

La règle de l'unanimité était beaucoup trop rigide. Il était hors de question de créer des provinces qui ne soient pas égales aux autres sur le plan juridique. Pourtant, il fallait protéger les intérêts de chaque province contre le despotisme des majorités nationales, les voleurs de pétrole, les destructeurs de la culture québécoise, etc. La formule témoignait par là d'une certaine imagination. Juridiquement, c'était l'égalité pour tous. Elle permettait aux majorités nationales d'apporter des changements constitutionnels tout en protégeant les provinces.

Mme Hunter: Je m'excuse moi aussi de mon absence. Je vais lire le compte rendu attentivement parce que vous avez la réputation d'être un homme qu'il faut écouter dans ce dossier.

Vous parliez de la légitimité du processus actuel et des mécanismes qui sont en place. Serait-il possible d'imaginer un mécanisme qui donnerait à ceux qui se sentent exclus le sentiment de participer davantage au processus sans créer plus de problème que nous en résolvons?

M. Whyte: La dernière partie de votre question, «sans créer plus de problème que nous n'en résolvons»... Je ne veux pas répéter ce que j'ai dit dans mon exposé au sujet du fait que la modification de la Constitution et une trop grande légitimité présentent des dangers. En effet, si l'on crée un processus de modification de la Constitution qui repose tout entier sur la participation du peuple et son sentiment, la population sera libre de transformer radicalement le pays.

that I think that could cash out very badly for Quebec and hence very badly for national unity in the long run.

I do think the way people can participate best is not autonomously, although why an academic would say that, I do not know, since we are the most autonomous people in the world and we come representing only ourselves and purport to take up time speaking for ourselves. I am not to be believed on this, I suppose. It is somewhat hypocritical. We should not hear people autonomously but hear them as members of guilds, churches, families, interest groups. I think it is terribly important to generate processes in which constitutional processes are examined by people in their various roles and under their various interests.

Again, that is why I do admire the 1980 joint parliamentary committee. It did open up the doors to people, not quite enough but fairly widely. It favoured people who represented a social interest that was definable. I do not necessarily mean it was established or orthodox, but at least it was definable. It was very sound in the extent to which the interests of the citizens of Canada, as they are to be found in people of similar interests, were heard. That process should be even better now, according to Alan Cairns, who I think is to be believed on this, and that is that Canadians increasingly define themselves as belonging to certain interest groups and having their interests represented through certain interest groups.

• 1445

Again, I am a big believer in processes which are open to representations from people who are defined by interests. Of course, that will be a lot of special interest pleading, but the role of politics is to understand the extent to which what is being pleaded is appropriate for these people but may be inappropriate for the rest of the country.

Ms Hunter: I take your cautions about the additional mechanisms having a dynamic of their own and being harmful, but it may be that those Canadians do see themselves as Canadians and they only identify themselves as part of a minority group because of their feeling of grievance. The process is so important for how people feel about this. As has been stated much better than I can, this is an emotional issue, not a technical issue. How people feel about it really determines what they are going to do about it.

**Prof. Whyte:** Yes, but I want to say that to some extent my concern about the constituent assembly process is that there are people there who will be Canadian and will think of the brave new Canadian, the Jerusalemnists. We all look for the better community. This reveals something terribly narrow about me, Iknow, but I do see that statecraft is not about building a better Jerusalem. I see it as building restraints against authority, that the great issue in statecraft is the issue of controlling the self-interested or bad person.

# [Translation]

Aucun garde-fou ne les retiendra. C'est ce que je crains. Je pense que cela pourrait être très néfaste pour le Québec et donc pour l'unité nationale à long terme.

Ce n'est pas de façon autonome que les gens peuvent le mieux participer au processus, quoique je ne sache pas pourquoi un universitaire tient de pareils propos puisque nous sommes les citoyens les plus autonomes du monde et que nous parlons uniquement en notre propre nom et réclamons le droit de le faire. J'imagine qu'il ne faut pas me croire. C'est un peu hypocrite de ma part. Nous ne devrions pas écouter les citoyens à titre individuel, mais plutôt comme membres d'une confrérie, d'une église, d'une famille, d'un groupe d'intérêts. Il est très important de créer un processus constitutionnel qui permette aux citoyens de s'exprimer selon leur vocation et leurs intérêts.

C'est d'ailleurs pourquoi j'ai de l'admiration pour le comité parlementaire mixte de 1980. Il a ouvert ses portes aux citoyens, pas suffisamment mais quand même largement. Il a donné la préférence à ceux qui représentaient des intérêts sociaux identifiables. Je ne dis pas que c'était établi ou orthodoxe, mais au moins c'était identifiable. C'était très sain dans la mesure où les citoyens canadiens ont pu faire valoir leurs intérêts, qu'ils partageaient avec d'autres qui étaient dans une situation semblable. Un processus comme celui-là serait encore mieux aujourd'hui, d'après Alan Cairns, en qui j'ai confiance dans ce domaine, étant donné que les Canadiens se définissent de plus en plus comme membres de certains groupes d'intérêts et qu'ils souhaitent être représentés par eux.

Encore une fois, je crois beaucoup aux processus qui sont ouverts aux revendications des citoyens qui se définissent selon leurs intérêts. Évidemment, il y aura une avalanche de revendications par les groupes d'intérêts, mais l'art de la politique, c'est d'établir la distinction entre uen revendication juste pour un groupe donné mais injuste pour le reste de la population.

Mme Hunter: Je comprends votre hésitation à propos de nouveaux mécanismes qui auraient une dynamique propre et qui pourraient être nocifs, mais il se peut que ces Canadiens se voient comme Canadiens et qu'ils ne s'identifient comme éléments d'un groupe minoritaire que parce qu'ils se sentent lésés. Le processus suivi a une grande importance pour ces personnes. Comme d'autres l'ont dit avec beaucoup plus d'éloquence que moi, c'est une affaire de passion et pas seulement de structure. C'est le sentiment des gens qui déterminera leur action.

M. Whyte: Oui, mais ce que je crains dans l'assemblée constituante, c'est que certains Canadiens se prendront pour les artisans de la nouvelle Jérusalem et chercheront à créer le meilleur des mondes possibles. Tous, nous voulons une société meilleure. Je révèle probablement mon étroitesse d'esprit, mais, pour moi, l'art de gouverner, ce n'est pas d'édifier une meilleure Jérusalem. C'est de mettre en place des moyens de protection contre le pouvoir pour faire échec à l'intérêt personnel ou à la méchanceté.

To some extent, I view it as a fairly technical process and I also view it as a process which is deeply driven by some underlying commitments to certain groups having certain authority, the courts having certain authority under the rule of law, Quebec maybe having certain authority under a kind of special historical position, and other groups having certain authority by virtue of the Charter of Rights.

I see it as a design, a construct; and it is to that extent technical. It is not Utopian. In fact, it is the opposite of Utopian; it is wary. My worry about conventions is that they become Utopian.

Ms Hunter: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Madam Hunter. Thank you, Dean Whyte, for all your propositions and explanations. As you have seen, you have raised great interest on both sides. It was really interesting and productive. Thank you very much.

Prof. Whyte: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Our next witness is Mr. Fraser Mann, whose communication has been circulated in both languages. Mr. Mann.

Mr. Fraser Mann (Individual Presentation): Thank you, Mr. Chairman. It was recently said by a prime minister of another country that the reign of truth is the basis of all code systems. I hope this committee will accept as its task the search for a reign of truth in order to find a new foundation for modern Canadian constitutions.

In seeking this reign of truth, I suggest the committee begin by recognizing the following basic precepts.

The first is that no constitution can be the means for protecting the rights and freedoms of a people if those rights and freedoms are not respected in the process by which the constitution is adopted.

The second is that if the process followed to adopt a constitution is not legitimate, then the constitution is not legitimate. If the legitimacy of the constitution of the state comes into question, then the legitimacy of the state itself is also in question.

Third, the legitimacy of both the substance of a constitution and the process leading to its adoption must be measured by the extent to which they are consistent with the values and principles by which a people choose to live together as one political nation. If we reject those values and principles as the foundation of the constitution at one time in history, then we put them permanently in jeopardy. If we reject them for one part of Canada, then we must reject them for all Canadians.

#### • 1450

The challenge this committee faces is to examine the historical origins of Canada in order to seek out the values and principles that define Canada's identity as a political nationality. The mechanisms for constitutional change that you recommend must be consistent with those values and principles. The precise modalities should be open and flexible, but the commitment to enduring principles must be immutable and unyielding.

# [Traduction]

Dans une certaine mesure, c'est donc effectivement une question de structure. C'est aussi un processus qui repose sur le fait que certains groupes possèdent un certain pouvoir; par exemple, les tribunaux jouissent d'une certaine autorité dans une société de droit, le Québec a peut-être certains pouvoirs en raison de sa situation historique particulière, et d'autres groupes ont certains pouvoirs découlant de la Charte des droits.

Pour moi, c'est un ouvrage, un édifice, et donc une structure. Ce n'est pas de l'utopie; en fait, c'est tout le contraire. C'est très concret. Ce que je redoute des assemblées constituantes, c'est qu'elles versent dans l'utopie.

Mme Hunter: Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, madame Hunter. Merci, monsieur le doyen Whyte, de toutes vos propositions et de vos explications. Comme vous l'avez vu, vous avez soulevé de l'intérêt de part et d'autre. J'ai trouvé les échanges très intéressants et fructueux. Merci beaucoup.

M. Whyte: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nous entendrons maintenant M. Fraser Mann, dont la communication a été distribuée dans les deux langues. À vous, monsieur Mann.

M. Fraser Mann (à titre personnel): Merci, monsieur le président. Le premier ministre d'un autre pays a déclaré récemment que le règne de la vérité est la base de tous les systèmes de codes. J'espère que le comité acceptera pour mission la recherche du règne de la vérité dans sa quête de nouvelles fondations pour une constitution canadienne moderne.

Dans sa recherche du règne de la vérité, le comité devrait à mon sens commencer par reconnaître les principes suivants.

Le premier, c'est qu'une constitution ne saurait garantir les droits et les libertés d'un peuple si ceux-ci ne sont pas respectés dans le processus qui a conduit à l'adoption de cette constitution.

Le deuxième, c'est que si le processus suivi pour adopter la constitution n'est pas légitime, la constitution elle-même ne l'est pas. Si la légitimité de la constitution de l'État est mise en doute, c'est la légitimité de l'État lui-même qui est mise en doute.

Le troisième, c'est que la légitimité de la constitution elle-même et du processus qui a conduit à son adoption se détermine par la mesure dans laquelle ceux-ci sont harmonisés aux valeurs et aux principes sur lesquels le peuple se règle pour cohabiter au sein de la même entité politique. Si nous rejetons ces valeurs et ces principes comme assises de la constitution à un moment de notre histoire, nous les mettons en péril pour toujours. Si nous les rejetons dans une partie du Canada, il faut les rejeter pour le Canada tout entier.

Le défi pour le comité est de trouver dans les origines historiques du pays les valeurs et les principes qui définissent son identité comme entité politique. Il faut aussi que les mécanismes de changement constitutionnel que vous recommanderez cadrent avec ces valeurs et ces principes. Les modalités doivent être souples et adaptables, mais l'attachement à ces principes doit être ferme et immuable.

I suggest that if the nation is now in peril, it is largely because we have lost sight of those principles. During the course of the last decade, beginning with the 1982 Constitution Act and continuing with the Meech Lake accord, we turned away from those principles on which the nation was founded.

I suggest that the first principle we have rejected is that of sovereignty itself. To be a sovereign nation means more than that we have the legal right and power to amend our Constitution; it means also that we have the political will and capacity to exercise that power to be sovereign. It is not sufficient to have a patriated amending formula unless we also have a patriated constitution. It is not sufficient that our basic law remains on the foundation of an enactment of a parliament of another state; it must be built, instead, on a foundation involving action taken in Canada by Canadians.

In 1982 we asserted the rights of a sovereign nation without accepting the responsibilities. At the same time as the British Parliament was asked to impose new formal procedures for constitutional change in Canada, the Canadian Parliament that requested those procedures refused to be bound by them. As a result, Canada became a state in which the political legitimacy and the legal authority of its Constitution rested on different foundations. On one hand, the 1982 Constitution Act derived its political authority and legitimacy largely from a written compact or agreement made among 10 of 11 first ministers. This agreement gave birth to what I would call the modern compact theory of Confederation.

This theory is that effective political sovereignty in the state rests in the hands of first ministers and that a compact or agreement among first ministers is the foundation of the fundamental rights of citizens and the rights and powers of governments. This modern concept of the compact theory, which was first born in 1981, reached fruition with the 1987 Meech Lake accord. We perhaps should not be surprised that the illegitimate should give birth to the illegitimate.

If the 1982 Constitution Act lacked legitimacy in terms of its political foundations, so too its legal authority is also on a questionable foundation. To the extent that such an act is legally binding in Canada, it is because of what the Supreme Court in 1981 described as the omnipotent legal power and the unimpaired legal competence that the British Parliament retained at that time over the British North America Act. Based on these statements, our political leaders assumed that the Canadian Parliament had an unrestricted legal right to use the powers of the British Parliament in order to impose a new constitutional order on Canada.

I was born a free citizen of a free and sovereign Canadian state, and I hope to die a free citizen of a free and sovereign Canadian state. For this reason, I do not join in paying homage to those who used the powers of a foreign Parliament to impose their conception of liberty on future generations of Canadians.

For the reasons indicated in my formal submission, I believe the process leading to the adoption of the 1982 Constitution Act also involved the rejection of certain other basic principles. For example, because that act was not

### [Translation]

Si le pays est aujourd'hui menacé, c'est en grande partie parce que nous avons négligé ces principes. Au cours des 10 dernières années, depuis la Loi constitutionnelle de 1982 jusqu'à l'Accord du lac Meech, nous avons abandonné les principes sur lesquels le pays a été fondé.

Le premier principe que nous avons rejeté est celui de la souveraineté. En effet, pour être souverain, un pays doit posséder davantage que le droit et le pouvoir de modifier sa Constitution; il doit avoir la volonté politique et la capacité d'exercer ce pouvoir. Il ne suffit pas de rapatrier la formule de modification, encore faut-il rapatrier la Constitution puisque notre loi fondamentale repose sur une décision prise par le Parlement d'un autre État. Notre loi fondamentale doit reposer sur des décisions prises au Canada par des Canadiens.

En 1982, nous avons voulu avoir les droits d'un État souverain sans en accepter les responsabilités. Au moment où le Parlement britannique était invité à imposer de nouvelles règles de changement constitutionnel au Canada, le Parlement du Canada, qui avait demandé ces règles, a refusé de s'y plier. En conséquence, le Canada est devenu un État où la légitimité politique et le pouvoir juridique de sa Constitution reposaient sur des bases différentes. La Loi constitutionnelle de 1982 tirait son autorité politique et sa légitimité d'une entente conclue entre 10 premiers ministres sur 11. Cette entente a abouti à ce que j'appelle la théorie du pacte moderne de la Confédération.

D'après cette théorie, la souveraineté politique effective de l'État repose entre les mains des premiers ministres, et le pacte conclu entre les premiers ministres représente la base des droits fondamentaux des citoyens et des droits et pouvoirs des gouvernements. La version moderne de cette théorie, née en 1981, a été incarnée par l'Accord du lac Meech de 1987. Il ne faut pas s'étonner qu'un enfant illégitime donne naissance à un autre enfant illégitime.

Si la Loi constitutionnelle de 1982 n'avait pas de légitimité politique, son autorité légale était elle aussi douteuse. Cette loi est exécutoire au Canada à cause de ce que la Cour suprême a appelé en 1981 l'omnipotence et la compétence juridique totale du Parlement britannique à l'égard de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Forts de cette décision, nos dirigeants politiques ont conclu que le Parlement du Canada avait le droit illimité d'avoir recours aux pouvoirs du Parlement britannique pour imposer un nouvel ordre constitutionnel au Canada.

Je suis né citoyen libre d'un État canadien libre et souverain, et j'espère mourir citoyen libre d'un État canadien libre et souverain. Pour cette raison, je ne rends pas hommage à ceux qui se sont prévalus des pouvoirs d'un Parlement étranger pour imposer leur conception de la liberté aux générations futures de Canadiens.

Pour les motifs exposés dans mon mémoire, j'estime que le processus qui a conduit à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982 supposait également le rejet de certains autres principes. Ainsi, comme la loi n'a pas été

submitted to the people of Canada or to provincial legislatures, which represented the political communities within Canada, the principle of constitutional democracy was not respected. So, too, insofar as the Canadian Parliament did not accept the legal restraints that it sought to impose on its successors, the principle of parliamentary government was denied. It is the essence of such a system of government that any action taken by the members of one Parliament may be changed or undone by the members of a successor Parliament.

#### • 1455

Finally, our political leaders in 1981–82, I believe, misunderstood the principle of federalism insofar as they assumed that it meant that each government and state had inherent rights and privileges to which it is entitled in order to protect against any form of intrusion.

Federalism may be the system by which people choose to be governed, but that choice always belongs to the people. There is no doubt that we should now seek to comply with the procedures prescribed by the existing Constitution in order to change that Constitution.

It is possible, however, that in the same way that the political leaders in 1981–82 refused to be bound by the procedures for constitutional change, which they were prescribing for future generations of Canadians, so too the political leaders of this era may have to reject those procedures.

Since both the Canadian Parliament and the Supreme Court of Canada decisively rejected the unanimity rule as being part of Canada's internal constitution a decade ago, I suggest that that rule may not be constitutionally binding on the Canadian Parliament at this time in history. Of course, it would only be after careful consideration of alternative mechanisms for constitutional change, and only after a further review of the applicable legal and constitutional principles by the Supreme Court of Canada, arising from Canada's status as a sovereign nation, that such rule could be abandoned.

In my formal submission, I have set out in greater detail the values and principles which I believe define Canada's identity as a political nationality. I have also set out my views of the flaws in the existing amending procedures and my recommendations for new procedures.

I have focused today on only one aspect of my submission because I know that my views are not in accord with those of others. However, I welcome your comments or questions on any part of my submission. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Mann.

We will start with the Liberals. Mr. Duhamel.

Mr. Duhamel: Thank you for your presentation, Mr. Mann. I note in your submission that you favour the Victoria formula.

### [Traduction]

soumise à l'approbation de la population canadienne ou des assemblées législatives provinciales, qui représentent les entités politiques du pays, le principe de la démocratie constitutionnelle n'a pas été respecté. De la même façon, dans la mesure où le Parlement canadien s'est soustrait aux contraintes juridiques qu'il cherchait à imposer à ses successeurs, le principe du gouvernement parlementaire n'a pas été lui aussi respecté. L'essence même de pareils systèmes de gouvernement, c'est que les décisions prises par les députés d'un Parlement peuvent être modifiées par ceux du suivant.

Enfin, je crois qu'en 1981-1982, nos chefs politiques ont mal compris le principe du fédéralisme en présumant qu'il signifiait que chaque gouvernement et chaque État avaient des droits et des privilèges inhérents pour se protéger contre toute forme d'intrusion.

Le fédéralisme peut être le système que le peuple a choisi pour se gouverner, mais ce choix appartient toujours au peuple. Il ne fait aucun doute que nous devons chercher à respecter le processus de modification de la Constitution prescrit par la Constitution existante.

Il est cependant possible que nos chefs politiques actuels doivent rejeter ce processus, tout comme l'ont fait en 1981-1982 les chefs politiques, qui ont refusé d'être liés par les processus de modification de la Constitution qu'ils prescrivaient pour les générations futures de Canadiens.

Étant donné que le Parlement canadien tout comme la Cour suprême du Canada ont décidé sans hésiter, il y a une dizaine d'années, que la règle de l'unanimité ne faisait papartie de la constitution interne du Canada, j'estime que cette règle ne lie peut-être pas le Parlement canadien sur le plan constitutionnel à ce moment-ci de notre histoire. Évidemment, nous ne pourrions abandonner cette règle qu'après avoir examiné attentivement d'autres mécanismes de modification constitutionnelle et après que la Cour suprême ait fait un examen plus approfondi des principes juridiques et constitutionnels applicables, découlant du fait que le Canada est une nation souveraine.

Dans mon mémoire, j'explique plus en détail les valeurs et les principes qui définissent, à mon avis, l'identité du Canada en tant qu'entité politique. J'y présente également mon point de vue sur les lacunes des processus de modification actuels et je vous fais part de mes recommandations en ce qui concerne de nouveaux processus.

Aujourd'hui, je n'ai abordé qu'un seul aspect de mon mémoire car je sais que d'autres personnes ne sont pas du même avis que moi. Je vous invite cependant à faire des observations ou à me poser des questions sur n'importe quelle partie de mon mémoire. Je vous remercie.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Mann.

Nous allons commencer par les libéraux. Monsieur Duhamel.

M. Duhamel: Merci de votre exposé, monsieur Mann. Dans votre mémoire, je remarque que vous êtes partisan de la formule de Victoria.

Mr. Mann: Yes.

Mr. Duhamel: Perhaps you could tell us why you prefer this particular formula. Would you expand on that for the general audience, please?

Mr. Mann: As I indicated, I am not in favour of the unanimity rule. I think that will lead to political paralysis. I think there is a need for a substantial measure of provincial consent. I think that provincial consent has to be on behalf of the people. There are different ways in which that consent can be expressed.

I think it can be expressed either by legislative bodies or by the people directly in a referendum. I think there is a need to recognize the realities of the country, the regional character of the country, the diversity in terms of the size of the various provinces, the fact that the population is centred in two provinces in Canada, and the fact of the duality of the country.

For all those reasons, I think the Victoria formula, or a similar formula, would be the best for Canada.

Mr. Duhamel: I do not want to oversimplify what you said, but I am going to try to give you a brief synopsis.

You are really saying that the Victoria formula is the most sensitive to the Canadian realities, as you understand them and as you have just identified them.

Mr. Mann: That is correct.

Mr. Duhamel: In terms of legitimizing—I think that is the word that I want to use—a constitutional change, are you suggesting that two processes need to take place or one of two? First, it could be ratified by the various provincial and territorial legislatures, including the Parliament of Canada and/or by a referendum. I want to make sure that I understand that distinction.

Mr. Mann: What I am suggesting is that in the first instance I think it would be sufficient that it be ratified by Parliament and provincial legislatures, in accordance with the formula that I have suggested.

I think, though, there has to be what I would call a kind of default mechanism. In other words, if there is a dissenting province or if there is a certain percentage of the population that seeks a petition, for example, the matter could be brought to a referendum. I believe there had been proposals in the past to that effect.

Mr. Duhamel: Let us talk just a bit more about the default.

It seems to me that the legislatures in the Parliament of Canada either say yes or no, according to a particular amending formula. If they say yes, then it is accomplished. It is legal—to use your word, "legitimate"—it is acceptable. But if they were to say no, then perhaps it would go to a referendum? I am sorry. I am having some difficulty grasping that idea.

• 1500

Mr. Mann: If any one province dissents from the resolution, even a province which may not be a necessary part of the majority to approve it, I think the matter should be submitted to a referendum. That referendum could take place

[Translation]

M. Mann: Oui.

M. Duhamel: Vous pourriez peut-être nous dire pourquoi vous préférez cette formule. Pouvez-vous expliquer davantage à tous ceux qui nous écoutent pourquoi vous préférez cette formule?

M. Mann: Comme je l'ai dit, je ne suis pas en faveur de la règle de l'unanimité. Je pense que cela mènera à la paralysie politique. Nous avons besoin d'un important consentement de la part des provinces. Je pense que ce consentement des provinces doit être donné au nom de la population. Ce consentement peut être exprimé de différentes façons.

Il peut être exprimé soit par les assemblées législatives ou directement par la population lors d'un référendum. Il faut à mon avis reconnaître les réalités du pays: son caractère régional, la diversité de la taille des différentes provinces, le fait que la population est concentrée dans deux provinces et la dualité du pays.

Pour toutes ces raisons, j'estime que la formule de Victoria ou une formule semblable serait préférable pour le Canada.

M. Duhamel: Je ne veux pas simplifier autre mesure ce que vous avez dit, mais je vais tenter de vous en faire un résumé.

Ce que vous voulez dire, en fait, c'est que la formule de Victoria tienne davantage compte des réalités canadiennes que vous venez de nous énumérer, telles que vous les comprenez.

M. Mann: C'est exact.

M. Duhamel: En ce qui concerne la légitimation—je crois que c'est le terme que je veux utiliser—d'un changement constitutionnel, voulez-vous dire qu'il faut deux processus ou un seul des deux? D'abord, il pourrait être ratifié par les assemblées législatives des provinces et des territoires, et aussi par le Parlement du Canada, ou par voie référendaire ou les deux. Je veux être certain de bien comprendre cette distinction.

M. Mann: Ce que je veux dire, c'est que dans le premier cas, une ratification par le Parlement et les assemblées législatives provinciales suffirait, selon la formule que je propose.

Cependant, j'estime qu'il doit y avoir un autre mécanisme en cas d'échec du premier. En d'autres termes, si une province n'est pas d'accord ou si un certain pourcentage de la population présente une pétition, la question pourrait faire l'objet d'un référendum. Je crois que des propositions à cet effet ont été présentées par le passé.

M. Duhamel: Parlons un peu plus de l'échec de la première formule.

Il me semble que les assemblées législatives et le Parlement du Canada peuvent dire oui ou non, selon la formule de modification. S'ils disent oui, alors c'est fait. C'est légal—comme vous dites, «légitime»—c'est acceptable. Mais s'ils disaient non, alors peut-être y aurait-il un référendum. Je suis désolé, mais j'ai de la difficulté à comprendre ce principe.

M. Mann: Si une province n'est pas d'accord avec la proposition, même s'il s'agit d'une province qui ne doit pas nécessairement faire partie de la majorité pour que la résolution soit approuvée, je crois que la question devrait

within the particular province or region where that legislature has expressed its dissent, for example. It would not have to be a nation-wide referendum. In any event, there has to be a mechanism whereby the matter can go to the people, if necessary.

I think what we want to avoid is what has happened in the past, which is that legislatures have tended to act as rubber-stamping bodies for decisions of first ministers. Because of that, there has been a lack of legitimacy of that ratifying process. That is the reason why, at least as a default mechanism, there should be a procedure for a referendum.

Mr. Duhamel: I may be missing something, but I want to throw one more question in and then I will switch if I still have some time.

In the event a province were to say no to a ratification procedure, you want insurance that that question could go to the people, so in a sense it is a double legitimization, if I can use such a term. They said no. The people need to say no. But in the event that the people say yes, then it is yes.

Mr. Mann: That is correct, yes.

Mr. Duhamel: Thank you.

I wanted to talk to you about some of the principles that you have identified here, principles that you believe are of the utmost importance to Canadians, and there are several: the protection of human rights; equality of opportunity, and we are talking about multiculturalism; linguistic duality; federalism and parliamentary government—and I might as well mention the other two—constitutional democracy as well as sovereignty.

There have been a number of questions. You have used linguistic duality and I have no particular difficulty with that term. I think I understand what it means. But I want to know, does it mean the same thing to you as does bilingualism as used by certain individuals? Does it mean the same thing as the Official Languages Act, the recognition of linguistic minority rights, or does it mean something different? If so, what is it?

Mr. Mann: It does mean something different for me. I think it means, for me, a recognition of the reality of the country, which is that there are two principal languages of communication within Canadian society as a whole. I think the two languages are centred in different parts of the country. I think our political institutions have to reflect the reality of the country rather than the contrary.

Bilingual institutions are essential at the federal level in order to reflect that reality. But at the same time, I think we have to recognize the fact that English is a principal language of communication outside Quebec. French is a principal language of communication within Quebec. We have to recognize, obviously, the importance of linguistic minority rights in each province within Canada. But it does have somewhat different meaning from bilingualism as such.

### [Traduction]

être réglée par voie référendaire. Il pourrait y avoir un référendum dans la province ou la région où l'assemblée législative n'était pas d'accord, par exemple. Il ne serait pas nécessaire de tenir un référendum national. Quoi qu'il en soit, il doit y avoir un mécanisme permettant de consulter, le cas échéant, la population.

Nous voulons éviter ce qui s'est produit par le passé, lorsque les assemblées législatives avaient tendance à approuver automatiquement les décisions des premiers ministres, ce qui fait que le processus de ratification manquait de légitimité. C'est pourquoi on devrait pouvoir recourir au référendum en cas d'échec de la première formule.

M. Duhamel: Il y a peut-être quelque chose qui m'échappe, mais je voudrais vous poser une autre question avant d'aborder un autre sujet si j'en ai encore le temps.

Vous voulez être certain que le public est consulté si une province dit non à un processus de ratification. Il s'agit donc d'une certaine façon d'une double légitimation, si je peux utiliser ce terme. La province a dit non. La population doit dire non. Mais si la population dit oui, alors c'est oui.

M. Mann: C'est exact, oui.

M. Duhamel: Merci.

Je voulais vous parler de certains des principes que vous avez énumérés, principes qui sont, à votre avis, de la plus grande importance pour les Canadiens, et il y en a plusieurs: la protection des droits de la personne, l'égalité des chances, et nous parlons ici du multiculturalisme; la dualité linguistique; le fédéralisme et le gouvernement parlementaire—et aussi bien mentionner également les deux autres principes—celui de la démocratie constitutionnelle et celui de la souveraineté.

Vous avez parlé de dualité linguistique, et ce terme ne pose pas de problème particulier. Je crois comprendre ce que cela signifie. Mais j'aimerais savoir si ce terme a la même signification pour vous que le bilinguisme, terme qu'utilisent certaines personnes? A-t-il la même signification que dans la Loi sur les langues officielles, la reconnaissance des droits des minorités linguistiques, ou ce terme a-t-il une signification différente? Si c'est le cas, quelle est sa signification?

M. Mann: Ce terme a effectivement pour moi une signification différente. Il signifie pour moi la reconnaissance de la réalité du pays, c'est-à-dire qu'il y a deux langues principales de communication au sein de la société canadienne. Je pense que les deux langues sont concentrées dans des régions différentes du pays. Nos institutions politiques doivent réfléter la réalité du pays plutôt que le contraire.

Pour refléter cette réalité, il est essentiel d'avoir des institutions bilingues à l'échelle fédérale. Mais en même temps, nous devons reconnaître le fait que l'anglais est la principale langue de communication à l'extérieur du Québec. Le français est la principale langue de communication au Québec. Nous devons de toute évidence reconnaître l'importance des droits des minorités linguistiques dans chacune des provinces du Canada. Mais cela a effectivement une signification différente de celle du bilinguisme comme tel.

Mr. Duhamel: Excuse me for interrupting. The linguistic duality then, as you have used it, is a recognition of that reality within Canada. The Official Languages Act is another reality. It is an attempt to express that, and bilingualism perhaps is another different reality. They may have some common denominator functions but they are different.

Mr. Mann: That is correct. We begin with the reality of the society; the structures are based on the reality of the society and individual bilingualism is an important element but it is different from the reality of the society itself.

Mr. Duhamel: I am told I am running out of time. One more question. A number of people have argued that this country, Canada, began as an agreement, if you wish, between what some people refer to as English Canada and others as French Canada, and others have argued as well. But we must not forget our aboriginal peoples because they were part of that compact, that agreement. What are your views on that, sir?

• 1505

Mr. Mann: I think there is a need to recognize the special position and the special status of aboriginal peoples. They are really the first founding people of Canada, and they have a different status from other cultural groups. Multiculturalism is an important component, but aboriginal rights is a separate, important element of that.

Mr. Duhamel: When people ask when we are going to talk about Canada, I think we have been talking about Canada from the beginning when we talk about our aboriginal peoples, our English-French realities, our multicultural realities, the various regions, provinces and territories. That is what Canada is all about. Thank you.

Ms Hunter: I would like to thank you, Mr. Mann, for a very extensive brief. You have obviously thought this through from beginning to end. You have given us a lot to think about. You criticize the current amending formula, as well as the process.

My first question is on the formula. You said you would like to go back to the Victoria formula. I assume you are saying this as a result of what occurred last summer, the failure of the process, because we have really only had this formula for 10 years.

Mr. Mann: You are quite right.

Ms Hunter: You say it is constitutional paralysis. Some people who have a longer view of history would say 10 years is just a blink.

Mr. Mann: You are quite right. The difficulty, I think, is perhaps not so much with the actual formula itself. It is the way in which the formula has been applied in practice since 1987. I think the difficulty that has arisen is that our first ministers, at least, have interpreted the formula to mean that they can and should reach agreement on constitutional changes. In the experience of 1987, they did not feel there was a need for public consultation at the stage of reaching an agreement. They recognized afterwards that there should have been some public consultation, but at the same time they kept saying over and over again that they had reached an agreement that could not be changed. That is why it stays

[Translation]

M. Duhamel: Excusez-moi de vous interrompre. La dualité linguistique, à votre sens, c'est la reconnaissance de cette réalité au Canada. La Loi sur les langues officielles est une autre réalité. Elle tente d'exprimer cela, et le bilinguisme est peut-être une réalité différente. Il y a peut-être certaines fonctions communes, mais elles sont différentes.

M. Mann: C'est exact. Les structures sont fondées sur la réalité de la société, et le bilinguisme individuel en est un élément important, mais il est différent de la réalité de la société elle-même.

M. Duhamel: On me dit qu'il ne me reste presque plus de temps. Une autre question. Un certain nombre de gens ont fait valoir que notre pays, le Canada, a été fondé à la suite d'un accord entre ce que certaines personnes appellent le Canada anglais et le Canada français. Mais nous ne devons pas oublier nos peuples autochtones car ils faisaient partie de cet accord. Quel est votre point de vue sur cette question, monsieur?

M. Mann: Je pense qu'il faut reconnaître la position spéciale et le statut spécial des peuples autochtones. Ils sont en réalité les premiers peuples fondateurs du Canada et ils ont un statut différent des autres groupes culturels. Le multiculturalisme est un élément important, mais les droits autochtones en sont un élément distinct, important.

M. Duhamel: Il y a des gens qui demandent quand nous allons parler du Canada. Je pense que nous parlons du Canada depuis le début lorsque nous parlons des peuples autochtones, de nos réalités anglophone et francophone, de nos réalités multiculturelles, des provinces, des territoires et des régions. C'est ça le Canada. Merci.

Mme Hunter: Monsieur Mann, j'aimerais vous remercier pour cet exposé très détaillé. Vous avez de toute évidence beaucoup réfléchi à la question. Vous nous avez donné beaucoup à réfléchir. Vous critiquez la formule de modification actuelle ainsi que le processus.

Ma première question concerne la formule. Vous dites que vous aimeriez revenir à la formule de Victoria. Je suppose que vous dites cela à la suite de ce qui s'est produit l'été dernier, à savoir l'échec du processus, car cette formule n'existe en fait que depuis 10 ans.

M. Mann: Vous avez tout à fait raison.

Mme Hunter: Vous parlez de paralysie constitutionnelle. Certains pourraient dire que 10 ans, ce n'est pas très long par rapport à toute l'histoire.

M. Mann: Vous avez tout à fait raison. Le problème n'est peut-être pas tant la formule elle-même que la façon dont elle a été appliquée depuis 1987. Le problème, c'est que nos premiers ministres provinciaux et fédéral ont interprété la formule comme si elle signifiait qu'ils pouvaient et devaient en arriver à un accord sur les changements constitutionnels. En 1987, ils ne croyaient pas qu'il était nécessaire de consulter le public à l'étape de la conclusion d'un accord. Ils ont reconnu par la suite qu'ils auraient dû consulter la population, mais en même temps, ils continuaient de répéter qu'ils avaient conclu un accord qui ne pouvait pas être changé. C'est pourquoi ça demeure un genre de théorie

a kind of modern compact theory different from the old compact theory. First ministers reach agreement, and it cannot be changed again. That agreement is reached without public consultation, without public debate and without accountability. That is the reason it is faulty.

**Ms Hunter:** I take from your comment, then, that it is possible, in your view, to change the process and not the formula and still achieve a solution.

Mr. Mann: I think if the process is changed to the extent that first ministers recognize they cannot reach agreements prior to the democratic process working, then it could work. I agree with that.

Ms Hunter: Let us go to the process. You have suggested that a constituent assembly is the mechanism by which that could be improved. Because our constitutional history seems to have been so dense in the last 10 years, it is hard to grasp all the dimensions. What sorts of recommendations do you have for this committee if we choose to recommend a constituent assembly?

Mr. Mann: I think the assembly should consist of both law-makers and citizens. I think it should be as representative as possible. The members could be chosen, both by the federal government and the provincial governments. I should say legislators, not governments as such.

#### • 1510

Incidentally, I have a lot more confidence in legislative committees than I do in governments as such. I think there is a fine dividing line between, for example, a joint committee of Parliament and provincial legislatures on the one hand, and a constituent assembly on the other hand.

I would be in favour of either mechanism, really, as the mechanism to deliberate on constitutional changes. The only difference, I think, between a constituent assembly and a joint parliamentary body is that it would include people who are not law-makers as such, and I see the advantage of that. In either case, I think the assembly can bring in people who are not strictly members of the assembly. I think it can divide into groups such as was suggested, I believe, by Premier Rae a few days ago, to look at specific issues. I think that would be a useful means to deal with the issues that now have to be dealt with in a relatively—

Ms Hunter: I infer from your comments that you do not think it is necessary that this body be elected. Am I wrong, then?

Mr. Mann: You are correct. I think the members of the body can be named by the legislative bodies.

Ms Hunter: What about the size of this body?

**Mr. Mann:** The size could be similar to the number of members in the House of Commons, if it could be sufficiently representative of that number of people.

Ms Hunter: Would a simple majority from this body be sufficient to give this kind of legitimacy to the committee?

# [Traduction]

d'entente moderne, différente de l'ancienne théorie. Les premiers ministres concluent un accord, et ce dernier ne peut être changé. Ils concluent cet accord sans consulter le public, sans tenir un débat public et sans obligation de rendre compte. Voilà pourquoi le processus est mauvais.

Mme Hunter: Si j'ai bien compris, vous dites qu'il est possible d'en arriver à une solution en changeant le processus et non pas la formule.

M. Mann: Si le processus est modifié, si les premiers ministres reconnaissent qu'ils ne peuvent pas conclure une entente sans passer par le processus démocratique, alors cela pourrait fonctionner. Je suis d'accord.

Mme Hunter: Abordons maintenant la question du processus. Vous avez laissé entendre qu'il serait possible d'améliorer le processus grâce au mécanisme d'une assemblée constituante. Il est difficile de bien comprendre tous les aspects de notre histoire constitutionnelle étant donné qu'il s'est passé énormément de choses depuis les 10 dernières années. Quelles seraient vos recommandations si notre comité choisissait la formule d'une assemblée constituante?

M. Mann: L'assemblée devrait être composée de législateurs et de citoyens. Elle devrait être la plus représentative possible. Les membres pourraient être choisis à la fois par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, par les législateurs plutôt que par les gouvernements comme tels.

À propos, je crois davantage aux comités législatifs qu'au gouvernement comme tel. À mon avis, il y a une ligne de démarcation subtile entre par exemple, d'une part, un comité mixte du Parlement et des assemblées législatives et, d'autre part, une assemblée constituante.

Je serais en faveur de l'un ou l'autre mécanisme pour l'examen des changements constitutionnels. À mon avis, la seule différence entre une assemblée constituante et un comité parlementaire mixte c'est que l'assemblée constituante pourrait comprendre des gens qui ne sont pas des législateurs, ce qui est un avantage. Dans l'un ou l'autre cas, l'assemblée peut faire appel à des gens qui ne sont pas strictement membres de l'assemblée. Elle peut se diviser en petits groupes pour examiner des questions bien précises, comme le proposait il y a quelques jours le premier ministre Rae. Cela serait une bonne façon d'aborder les questions qui doivent être traitées de manière relativement. . .

Mme Hunter: Si je vous ai bien compris, vous ne croyez pas qu'il soit nécessaire que les membres de cette assemblée soient élus, n'est-ce pas?

M. Mann: C'est exact. Je pense que les membres de l'assemblée peuvent être nommés par les assemblées législatives.

Mme Hunter: Quelle serait la taille de cette assemblée?

M. Mann: Elle pourrait compter à peu près le même nombre de membres que la Chambre des communes, pour être suffisamment représentative.

Mme Hunter: Est-ce qu'une simple majorité de cette assemblée suffirait à légitimer le comité?

Mr. Mann: I suggest, actually, that it be a clean majority as the majority required to ratify the constitutional changes. In other words, that it be representative of the members from the various regions of Canada.

Ms Hunter: You said it is not necessary to have this body elected. I just want to explore that because we gain our legitimacy because of going through the election process. We have invited other people who are critical of us and say, well, you stand for office. Where would these people get their legitimacy, except sort of through a filtered system that we give them as elected—

Mr. Mann: I think legitimacy comes from the fact that you have been elected to represent the people. As I say, I think law-makers as such are truly accountable to the people. Governments are accountable to the law-makers and for that reason I have more confidence, I guess, at the level of law-makers making those decisions and forming part of that body.

There is, of course, the further legitimacy of the fact that this has to be approved by legislatures and, ultimately, the people. So it will sort of have that control.

Ms Hunter: Why do you not have it elected?

Mr. Mann: I am not in opposition to the elected constituent assembly, by any means. It is just that I do not feel it is strictly necessary.

Ms Hunter: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Madam Hunter. Now I turn to the government side. Mr. Nicholson.

Mr. Nicholson: Thank you, Mr. Chairman, and thank you, Mr. Mann, for your brief before this committee.

Sir, you had quite a bit to say about the 1982 Constitution Act. I can understand that you may dislike the process by which it became law and I can see how you might disagree with the content. I am at loss, though, how you, as a lawyer, could question its legal authority. On what basis do you do that?

Mr. Mann: I guess it goes to the concept of sovereignty itself. The Supreme Court was never asked to rule on the legal validity in all respects of the Constitution Act of 1982. There are statements in the decision of the Supreme Court of Canada of 1981 that indicated that Canada's independence from Great Britain had a legal foundation arising from the Statutes of Westminster, and that Canada's independence in relation to Great Britain was not in question.

• 1515

There are other statements in that same judgment that refer to the continuing unimpaired legal competence of the British Parliament over Canada's Constitution and the fact that it was up to the British Parliament to decide how and when it should act.

[Translation]

M. Mann: En fait, j'estime qu'il faudrait une nette majorité pour ratifier les changements constitutionnels. En d'autres termes, il faudrait qu'elle soit représentative des membres des diverses régions du Canada.

Mme Hunter: Vous avez dit qu'il n'était pas nécessaire que les membres de cet organisme soient élus. Nous obtenons notre légitimité grâce au procèssus électoral. Nous invitons les gens qui nous critiquent à se présenter aux élections. Comment les membres d'une telle assemblée obtiendraient-ils leur légitimité, si ce n'est par un processus électoral permettant de filtrer. . .

M. Mann: Votre légitimité vient du fait que vous avez été élue pour représenter la population. Comme je l'ai dit, je pense que les législateurs sont vraiment responsables devant la population. Les gouvernements sont responsables devant les législateurs, et c'est pourquoi je préfère que ce soit les législateurs qui prennent de telles décisions et qui fassent partie de cette assemblée.

La légitimité de l'assemblée constituante vient également du fait qu'elle doit être approuvée par les assemblées législatives et finalement par la population, qui aura donc en quelque sorte un certain contôle.

Mme Hunter: Pourquoi les membres ne seraient-ils pas élus?

M. Mann: Je ne suis pas contre une assemblée constituante élue, loin de là. Mais je ne pense tout simplement pas que cela soit strictement nécessaire.

Mme Hunter: Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, madame Hunter. Passons maintenant aux députés du gouvernement. Monsieur Nicholson.

M. Nicholson: Merci, monsieur le président, et merci, monsieur Mann, pour le mémoire que vous avez présenté à notre comité.

Vous avez eu beaucoup de choses à dire au sujet de la Loi constitutionnelle de 1982. Je peux comprendre que vous n'aimiez peut-être pas le processus grâce auquel elle est devenue loi et je comprends pourquoi vous n'êtes pas d'accord avec le contenu. Cependant, je ne comprends pas comment vous, en tant qu'avocat, pouvez remettre en question son pouvoir légal. Sur quoi vous fondez-vous?

M. Mann: Je me fonde sur le principe de la souveraineté même. On n'a jamais demandé à la Cour suprême de se prononcer sur la validité de la Loi constitutionnelle de 1982. Certaines déclarations dans la décision rendue par la Cour suprême du Canada en 1981, indiquent que l'indépendance du Canada vis-à-vis de la Grande-Bretagne avait un fondement légal découlant du statut de Westminster, et que l'indépendance du Canada par rapport à la Grande-Bretagne n'était pas mise en doute.

Dans cette même décision, il est dit aussi que la Constitution du Canada relève toujours de la compétence légale du Parlement britannique et que c'est au Parlement britannique de décider comment et quand il doit agir.

Mr. Nicholson: Surely, though, that would be a function of the exception that was made to the Statute of Westminster in 1931. Again, as far as legal authority is concerned I can see how you might question it on a number of different grounds, but for you as a lawyer to question the legal foundation by which the British Parliament passed the Constitution Act of 1982, I am really at a loss.

**Mr.** Mann: I think at some point in time the nature of sovereignty may have to be examined. The reality is that we are and have been a sovereign nation since at least 1931.

What that means, I think, is that what should have happened in 1981 is that the Canadian Parliament should have submitted the request for patriation of the Constitution as such to Canada.

In other words, there was a precedent that was available to the Canadian Parliament and the Canadian government, and that was the precedent that was agreed upon as part of the Victoria Formula, back in 1971.

That precedent was quite simply, first, that any substantive changes to the Constitution, together with any new procedures for constitutional change, would have been submitted to Parliament and to provincial legislatures for approval. When that step had been taken, a proclamation would have been issued in Canada. Concurrently with that proclamation a law would have been passed by the British Parliament recognizing the legal effect of that proclamation in Canada and declaring that no further act of the British Parliament would have any force in Canada.

Mr. Nicholson: It could have been done that way, but it was not.

Mr. Mann: No, it was not, and what I am saying is that was the formula that had been agreed to in 1971 that would have ensured legal continuity at the same time that the new Constitution would have derived its legal authority from action taken in Canada by Canadians.

Mr. Nicholson: It would be interesting to pursue this, but I thought that the reference in 1981 would have cleared up just exactly what the authority of the Canadian Parliament was in relationship to amendments to the British North America Act, that they could legally be done by a request by the Canadian government but that in convention this was done in consultation with the provinces.

It was on that basis, I believe, that Parliament eventually acted in this area, and that is why I would have thought there would have been no need to have any further clarification from the Supreme Court of Canada on that.

Mr. Mann: The issue may or may not come up in the future. The issue that was before the Supreme Court of Canada in 1981 was whether or not there were any requirements as a matter of law or as a matter of convention for provincial consent for the resolution.

[Traduction]

M. Nicholson: Toutefois, cela serait certainement fonction de l'exception qui a été faite au Statut de Westminster en 1931. Encore une fois, je comprends que vous puissiez remettre en question la compétence légale pour toutes sortes de raisons, mais je ne comprends absolument pas comment, en tant qu'avocat, vous pouvez remettre en question le fondement juridique sur lequel le Parlement britannique s'est appuyé pour adopter la Loi constitutionnelle de 1982.

M. Mann: Je pense qu'il faudra peut-être examiner la nature de la souveraineté à un moment donné. Le fait est que nous sommes une nation souveraine depuis au moins 1931.

En 1981, le Parlement canadien aurait dû présenter la demande de rapatriement de la Constitution comme telle au Canada.

En d'autres termes, un précédent avait été créé en 1971 pour le Parlement canadien et le gouvernement canadien avec la formule de Victoria.

Cette formule était assez simple: d'abord, tout changement significatif à la Constitution ainsi que tout nouveau processus de modification de la Constitution devaient être approuvés par le Parlement et les assemblées législatives provinciales. Une fois cette étape franchie, il y aurait eu proclamation au Canada. En même temps que cette proclamation, une loi aurait été adoptée par le Parlement britannique pour reconnaître les conséquences légales de cette proclamation au Canada et déclarer qu'aucune autre loi du Parlement britannique ne serait en vigueur au Canada.

M. Nicholson: On aurait pu procéder de cette façon, mais on ne l'a pas fait.

M. Mann: Non, et je dis que c'est cette formule qui avait été adoptée en 1971 et qui aurait assuré la continuité légale au moment où la nouvelle constitution aurait tiré son pouvoir légal des mesures prises au Canada par des Canadiens.

M. Nicholson: Il serait intéressant d'approfondir la question, mais j'ai pensé qu'en y faisant allusion en 1981, on aurait pu préciser exactement quel était le pouvoir du Parlement du Canada pour ce qui est de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et aussi qu'il était possible d'apporter légalement des modifications à la demande du gouvernement canadien mais que ce dernier avait convenu qu'il le ferait en consultation avec les provinces.

C'est pour cette raison, je crois, que le Parlement a finalement agi et c'est pourquoi j'aurais cru qu'il n'aurait pas été nécessaire d'obtenir davantage de précisions de la Cour suprême du Canada à ce sujet.

M. Mann: La question peut être ou ne pas être soulevée à l'avenir. La question dont a été saisie la Cour suprême du Canada en 1981 était la suivante: la loi ou la convention exige-t-elle que les provinces donnent leur consentement en ce qui concerne la résolution?

The issue that may have to come up before the Supreme Court of Canada again is whether or not there is now any legal reason that would prevent the Canadian Parliament from taking certain steps to recognize the sovereignty of Canada, if that became necessary. What I am suggesting is that as a matter of legal rule we have the 1982 Constitution Act, which is the fundamental law of Canada.

Mr. Nicholson: Yes.

Mr. Mann: If at some time in the future the procedure for changing that Constitution—and this involves unanimity as the means to change the procedures for a constitutional change—if those cannot be followed and some other steps have to be taken, then, as I say, it may be necessary for the Supreme Court again to review that question and to deal specifically with that question of the implications of Canadian sovereignty.

Canadian sovereignty was established back in 1926, and particularly in 1931.

Mr. Nicholson: For all intents and purposes it was, but there was a very important exception made in the 1931 Statute of Westminster, which I believe—

Mr. Mann: The question is what is the scope of—

Mr. Nicholson: —was ultimately resolved by the Constitution of 1982. It is an interesting discussion, but and I do not want to use up all my time.

M. Blackburn: Monsieur le président, vous me permettrez de préciser un peu, au départ, le mandat de notre Comité.

• 1520

On se rappelle que l'Accord du lac Meech a échoué. Il y avait, dans l'accord, cinq exigences du Québec pour réintégrer la Constitution. Comme c'était un *deal* global, certains des amendements nécessitaient l'unanimité des dix provinces, et Meech a échoué parce que certaines provinces s'y sont opposées.

Par la suite, le Québec a dit: Je me retire; je ne participe plus aux conférences constitutionnelles. Il a mis en place deux mécanismes, dont celui du rapport Allaire, où le Québec demande entre autres davantage de pouvoirs et un droit de veto sur les amendements constitutionnels à venir. Par la suite, il y a eu le rapport de la Commission Bélanger-Campeau dans lequel on précise que le gouvernement du Québec devra faire un référendum en 1992, soit sur la souveraineté du Québec, soit sur des propositions constitutionnelles à venir.

On a 18 mois devant nous. Le gouvernement a mis sur pied notre Comité pour essayer de voir comment on peut se sortir de l'impasse. On doit garder deux choses en perspective.

Premièrement, il y a la formule d'amendement. Est-ce qu'on peut changer la formule d'amendement constitutionnel? Est-ce qu'on doit la changer? De quel mécanisme doit-on se servir pour la changer? Un de ces mécanismes est le référendum. Les premiers ministres s'entendraient sur une formule d'amendement qu'on proposerait et accepteraient d'aller de l'avant par des résolutions dans leurs assemblées législatives respectives.

Deuxièmement, il y a le contenu. Comment allons-nous régler le problème du contenu? Le Québec veut un fédéralisme renouvelé. Cela concerne notre province, le Québec, et concerne également l'ensemble des Canadiens et des provinces. À cet égard, un des mécanismes est l'assemblée constituante.

### [Translation]

La Cour suprême du Canada sera peut-être saisie encore une fois de la question suivante: Y a-t-il ou non une raison légale qui empêcherait le Parlemement canadien de prendre certaines mesures pour reconnaître la souveraineté du Canada, si cela était nécessaire? Ce que je dis, c'est que nous sommes régis par la Loi constitutionnelle de 1982, qui est la loi fondamentale du Canada.

M. Nicholson: Oui.

M. Mann: Si à un certain moment, le processus de modification de cette Constitution—laquelle prévoit l'unanimité pour modifier le processus de modification de la Constitution—ne peut être suivi et que d'autres mesures doivent être prises, alors il sera peut-être nécessaire que la Cour suprême réexamine la question pour étudier exactement quelles sont les conséquences de la souverainté canadienne.

La souveraineté canadienne a été établie en 1926, et particulièrement en 1931.

M. Nicholson: À toutes fins pratiques, oui, mais il y avait une exception très importante au Statut de Westminster de 1931, et le problème qu'elle posait a, je crois. . .

M. Mann: Mais quelle est la portée...

M. Nicholson: ...été résolu en fin de compte par la Loi constitutionnelle de 1982. Le sujet est intéressant, mais je ne veux pas utiliser tout le temps qui m'est alloué.

Mr. Blackburn: Mr. Chairman, please let me specify, from the beginning, the terms of reference of our committee.

You will recall that the Meech Lake Accord failed. It comprised Quebec's five demands for signing the Constitution. Since it was a "package deal", and some of the amendments required the unanimous consent of the 10 provinces, the Meech Lake Accord failed because some provinces opposed it.

Subsequently, Quebec said: we are withdrawing; we will no longer participate in constitutional conferences. It created two mechanisms, one of which was the Allaire Report, in which Quebec demanded among other things increased powers and a veto on future constitutional amendments. Subsequently, the Bélanger-Campeau Commission Report specified that the Quebec government should hold a referendum in 1992, either on Quebec sovereignty or on constitutional proposals that would be put forward.

We have 18 months before us. The government created our committee to see how we could break the deadlock. We have to keep two things in perspective.

First, there is the amending formula. Can we change the constitutional amending formula? Should it be changed? What mechanisms should be used to change it? One of these mechanisms is a referendum. The First Ministers would agree on an amending formula that would be proposed and they would concur to present resolutions in their respective legislative assemblies.

Secondly, there is the content. How will we solve the content problem? Quebec wants a renewed federalism. This concerns our province, Quebec, and also concerns all Canadians and provinces. In this respect, a constituent assembly is one of the mechanisms.

Quel serait le rôle de l'assemblée constituante? Par exemple, il pourrait être de discuter de la réforme du Sénat, du partage des pouvoirs, de ce que le Québec devrait avoir, de ce que les autres provinces devraient avoir et de ce qu'on doit garder au Canada central. Il y a également la question des autochtones. Il peut se greffer un ensemble d'autres choses à l'assemblée constituante.

Dans votre mémoire, vous suggérez que l'assemblée constituante soit composée de représentants élus de la Chambre des communes et des assemblées législatives. Même si une assemblée constituante était uniquement ad hoc et consultative, le Québec pourrait refuser d'y envoyer des représentants. Est-ce qu'on devrait former une assemblée constituante même si le Québec refusait d'y participer? Est-ce qu'on doit faire une assemblée constituante sur les changements constitutionnels à venir sans qu'il y ait de représentants du Québec autour de la table? Quelle est votre opinion là-dessus?

Mr. Mann: I think ultimately, if we are to continue as a nation, it will be necessary for Quebec and the rest of the country to discuss the terms on which that nation is to continue. I am aware that at present the Quebec government has taken the position that the rest of Canada, through, I understand, the federal government, should come up with proposals that the Quebec government would consider.

I do not think that is realistic, because I think you need both sides discussing the issue, all parties at the table at the same time. The issues are far too complicated to be dealt with unilaterally by one side in order to come up with propositions that are to be accepted or rejected by the other side. If the parties do not agree even to discuss, then it will be very difficult, and impossible really, to continue.

M. Blackburn: Cela me semble logique, d'autant plus qu'on parle d'une assemblée consultative. Une assemblée constituante soumettrait son rapport au gouvernement et le gouvernement déciderait ensuite de faire une conférence constitutionnelle. Il serait dans l'intérêt du Canada et de chacune des provinces que tout le monde y participe, mais on est dans une situation particulière et il faut que le Comité envisage les conséquences que cela peut avoir.

Je reviens à la question du droit de veto du Québec. Vous avez parlé de la formule de Victoria comme d'une formule valable qui accorderait un droit de veto aux quatres grandes régions du pays. Si les provinces acceptaient de donner un droit de veto uniquement au Québec, est-ce que cette formule serait encore plus flexible et efficace que celle de Victoria, à votre avis?

• 1525

Mr. Mann: I think the regional and dualistic character of the country, along with the other elements of Canadian identity, have to be taken into account. For that reason, I think the amending formula has to be responsive to all elements of the Canadian identity.

If the Victoria formula is not acceptable to the rest of the country, for whatever reason, there might be areas in which there could be a recognized veto for Quebec. My first recommendation would be for a general amending formula

# [Traduction]

What would the role of the constituent assembly be? For example, it might be to discuss Senate reform, the division of powers, what Quebec should have, what the other provinces should have and what should remain in the central government. There is also the question of natives. A number of other items may be attached to the constituent assembly.

In your brief, you suggest that the constituent assembly be comprised of elected representatives of the House of Commons and the legislative assemblies. Even if a constituent assembly were purely ad hoc and advisory, Quebec might refuse to send representatives. Should we create a constituent assembly, even if Quebec refuses to participate? Should we hold a constituent assembly on future constitutional changes if there are no Quebec representatives at the table? What is your opinion on this?

M. Mann: Je crois, en fin de compte, que si nous devons rester une nation, il serait nécessaire pour le Québec de discuter avec le reste du pays les conditions de cette situation. Je sais bien que la position du gouvernement actuel du Québec est qu'il incombe au reste du Canada, par le truchement du gouvernement fédéral, de préparer des propositions que le gouvernement du Québec étudierait.

Je ne crois pas que cela soit réaliste, parce que j'estime que les deux côtés doivent discuter la question, que toutes les parties doivent être à la table en même temps. Les questions sont beaucoup trop compliquées pour qu'une partie puisse unilatéralement préparer des propositions qui seront acceptées ou rejetées par l'autre. Si les deux parties ne conviennent même pas de discuter, il sera très difficile, voire impossible, de rester une motion.

Mr. Blackburn: That sound reasonable to me, especially since we are talking about an advisory assembly. A constituent assembly would present its report to the government, which would then decide to hold a constitutional conference. It would be in Canada's interest and that of each of the provinces to participate, but we are in an unusual situation, and the Committee must envisage the possible consequences of this

I would like to get back to the question of Quebec's veto. You said that the Victoria formula was good because it would give the four major regions of the country a veto. If the provinces agree to give a veto to Quebec alone, would this formula, in your opinion, be even more flexible and efficient than the Victoria formula?

M. Mann: Je crois qu'il faut tenir compte de la nature régionale du pays et de sa dualité, et aussi des autres éléments de l'identité canadienne. Voilà pourquoi la formule d'amendement doit réfléter tous les éléments de l'identité canadienne.

Si la formule de Victoria ne reçoit pas l'approbation du reste du pays, quelle qu'en soit la raison, il pourrait quand même y avoir des domaines dans lesquels on accorderait un droit de veto au Québec. Je préconiserais d'abord une

that recognizes the fact that Quebec is an important and unique region of Canada, and therefore Quebec would have the right to consent to major constitutional changes that affect the province.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Mann, on behalf of all members of the committee I would like to thank you for your presentation and for your answers to the many questions that were raised.

Mr. Mann: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Our next witness is Professor Alex McLeod.

Professor Alex N. McLeod (Individual Presentation): Mr. Chairman and committee members, I would like to mention a couple of points of information. First, I was born and raised in Saskatchewan, and despite the fact that I have lived in the Toronto area for over 35 years, I still consider myself a Prairies man at heart, as my wife could testify if she were here. That may have a bearing on some of the things I am going to say. Second, there is a typographical error in the written brief. The word "provincial" in the sixth line from the bottom of page 6 should be "political". It is talking about federal political leaders.

Getting on with the substance of what I want to say, the principal point I want to make is that a strong federal government is as necessary to Canada now as it was in 1867, both for the nation as a whole and for the individual regions. Second, a strong and willing participation by Quebec is also as important to Canada and to its various regions as it was in 1967. It was a very important part of how Canada was put together.

It is important to remember why the British North America Act envisaged a strong central government. It was because a combination of the whole could do things the individual colonies could not do, things like railways western expansion. It was not love of one another that brought the colonies together; it was a pragmatic approach to mutual concerns.

• 1530

There have been recurring strains in this relationship over the years, and with some reason the francophone people have often felt that we anglophones were getting too arrogant or too insensitive to their aspirations and have felt it necessary to, if you like, kick us in the teeth a bit so we would pay attention to their considerations. I think this has been quite justified. We have had many of these things in the past, and the present one is perhaps the most serious or one of the most serious—and it is very serious.

The federal powers were rewritten by Privy Council decisions, and this has converted the Constitution into something quite different from what it seemed to be at first.

I might point out that most of the major decisions were as a result of appeals not by provinces challenging federal jurisdiction but by private interests who did not like certain laws and wanted to have them disallowed.

# [Translation]

formule d'amendement qui tienne compte du fait que le Québec est une région importante et unique du Canada et que, par conséquent, il devra consentir aux changements constitutionnels d'envergure qui touchent ses intérêts.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Mann, au nom de tous les membres du comité, je vous remercie de votre exposé et des réponses que vous avez données à toutes les questions qui ont été soulevées.

M. Mann: Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Notre prochain témoin est le professeur Alex McLeod.

M. Alex N. McLeod (témoignage à titre personnel): Monsieur le président et membres du comité, j'aimerais porter à votre attention deux points. D'abord, je suis né et j'ai grandi en Saskatchewan, et bien que je vive dans la région de Toronto depuis plus de 35 ans, mon coeur est toujours dans les Prairies, comme en témoignerait ma femme si elle était ici. Cela peut avoir une incidence sur certains de mes commentaires. Ensuite, il y a une erreur de frappe dans le mémoire. Le mot «provincial» à la sixième ligne à partir du bas de la page 6 doit être remplacé par «politique». Il s'agit de leaders politiques au niveau fédéral.

Pour revenir à l'essentiel de mon message, je veux surtout souligner que le Canada a autant besoin d'un gouvernement fédéral fort maintenant qu'en 1867, et ce, autant dans l'intérêt du pays entier que des différentes régions. Deuxièmement, il est aussi important pour le Canada et ces diverses régions que la participation du Québec soit forte et spontanée, comme c'était le cas en 1867. Sa participation était essentielle à la création du Canada.

Il importe de se rappeler pourquoi l'Acte de l'Amérique du Nord britannique préconisait un gouvernement central fort. C'était parce qu'ensemble, on pouvait faire des choses que les différentes colonies n'avaient pas les moyens de faire, comme l'expansion des chemins de fer dans l'Ouest. Ce n'était pas l'amour qui a réuni les colonies; c'était une démarche pratique qui visait des préoccupations communes.

Cette relation a été marquée par des tensions périodiques au fil des ans, et, non sans raison, les francophones ont toujours eu l'impression que les anglophones devenaient trop arrogants ou trop insensibles à leurs espoirs. Ils ont jugé nécessaire de nous rappeler à l'ordre pour que nous nous penchions sur leurs préoccupations. Je crois que cette attitude a été assez justifiée. Cette situation s'est souvent produite dans le passé, et la situation actuelle est peut-être la plus sérieuse ou une des plus sérieuses—c'est vraiment grave.

Les pouvoirs fédéraux ont été reformulés suite aux décisions du Conseil privé, et cela a transformé la Constitution en quelque chose d'assez différent de ce qu'elle paraissait être au début.

Je tiens à vous dire que la plupart des décisions importantes découlaient d'appels interjetés non pas par des provinces qui voulaient contester la compétence fédérale mais par des intérêts privés qui n'étaient pas d'accord avec certaines lois et cherchaient à les faire abroger.

Whatever that may be, the result is now in a mess. We are in a situation in which in a number of fields neither the federal government nor the provincial governments can act effectively.

It seems to me that the same logic applies now as in 1867, that in order for Canada to survive and compete in a very competitive global situation, we need to have a strong Canada and a willing participation by the various regions in Canada. The things we need to do now are different from the things that needed to be done in 1867, but the same logic applies. We can do things better together than we can separately.

Also, I would like to say that I do not see this at all as an English-French or a Quebec-Canada problem, but rather as federal and provincial politicians in a power struggle between them. Once you get certain things done in constitutional decisions, it is not at all surprising that provincial governments would want to enlarge their powers and take advantage of what they see.

In this context, it seems to me that even if the so-called Meech Lake agreement had really made it through, it would not have ended provincial demands against the federal government.

That is all very well as to what has passed, but we have to start from where we are now. The minimum we must seek nowadays is not to let the situation get any worse in respect of the loss of federal government powers, because a powerless federal government is no good to anybody—not to Quebec, not to the Prairies, not to the Atlantic provinces, not to B.C., and not to the nation as a whole.

The main risk is extremism, and we have certainly seen some examples of extremism both in Quebec and elsewhere that may prejudice our ability ever to get together again if they are allowed to carry the day.

Hence, I think we must try to meet Quebec's minimum demands as well as we can. I think those five minimum demands are fully justified provided we have the term "distinct society" clearly defined. It is quite clear that Quebec is a distinct society, but we want to make clear that we know what we mean by that. We do not want to risk further court decisions that may put meanings on words that we cannot anticipate.

If that is clearly defined, then I think the recognition of Quebec as a distinct society, say in the appointment of Supreme Court justices, who may have to rule on things having to do with Quebec society, civil law and things like that... These are the demands, and they follow naturally.

This means, indeed, some weakening of federal authority, some loss of authority by the federal government.

• 1535

I think it also means that Quebec is entitled to have some powers that other provinces do not have—and do not need, because they do not have the same cultural situation to defend.

# [Traduction]

Quoi qu'il en soit, il en est résulté une grande confusion. Nous faisons face à une situation où ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux ne peuvent agir effectivement en de nombreux domaines.

Il me semble que ce qui était valable en 1867 l'est toujours, c'est-à-dire, que si le Canada veut survivre et être concurrentiel sur un marché international très compétitif, il nous faut un Canada fort et une participation spontanée de ses diverses régions. Ce que nous devons faire maintenant est différent de ce qu'il fallait faire en 1867, mais la logique est la même. Nous pouvons faire mieux ensemble que séparément.

Je voudrais aussi ajouter que je ne perçois pas le problème comme une lutte des Anglais contre les Français ou du Québec contre le Canada, mais plutôt comme une lutte de pouvoir entre hommes politiques fédéraux et provinciaux. Une fois prises certaines décisions constitutionnelles, il n'y a rien de surprenant à voir les gouvernements provinciaux chercher à étendre leurs pouvoirs et à profiter de ce qui existe.

Dans ce contexte, il me semble que même si l'Accord du lac Meech avait été accepté, il n'aurait pas mis fin aux exigences des provinces.

Mais laissons le passé et tournons-nous vers l'avenir. Le minimum que nous devons viser aujourd'hui, c'est de ne pas laisser empirer la situation du pouvoir fédéral, parce qu'un gouvernement fédéral sans pouvoir ne sert à personne—ni au Québec, ni aux Prairies, ni aux provinces de l'Atlantique, ni à la Colombie-Britannique et ni au pays dans son ensemble.

Le plus grand risque, c'est l'extrémisme, et nous avons bien sûr vu au Québec et ailleurs, des exemples d'extrémisme qui pourront nous empêcher à tout jamais de rester unis si on leur permet de prendre le dessus.

En conséquence, nous devons faire tout notre possible pour essayer de répondre aux demandes minimales du Québec. Ces cinq demandes minimales sont tout à fait justifiées pourvu que nous définissions clairement le terme «société distincte». Il est tout à fait évident que le Québec est une société distincte, mais nous voulons préciser ce que cela veut dire. Nous ne voulons pas courir le risque de voir d'autres décisions des tribunaux définir ces mots de façon imprévisible.

Si c'est bien défini, je pense que la reconnaissance du Québec comme société distincte, par exemple, pour la nomination de juges de la Cour suprême, qui seront peut-être appelés à se prononcer sur des questions touchant, entre autres, la société québécoise et le droit civil. . . Ce sont là leurs demandes, et elles sont naturelles.

Cela implique, en effet, un certain affaiblissement de l'autorité fédérale et une certaine perte de pouvoir par le gouvernement fédéral.

À mon avis, cela veut dire également que le Québec est en droit de posséder certains pouvoirs que les autres provinces n'ont pas et dont elles n'ont d'ailleurs pas besoin, parce qu'elles n'ont pas la même situation culturelle à défendre.

This is simply part of the cost that was paid for Confederation in 1867, and it had to be paid again in every generation in order to keep Canada together, which I think is fully justified. I think a united Canada is well worth fighting for, and we certainly want to have Quebec as a willing part of it.

One addendum I would like to make that is not in my written brief—and it may be taking me outside the terms of reference of this committee—is that I think we need not only clarification of constitutional issues but also some reforms of the political system. I think the political system as it operates—and that is not particularly how it operates in theory but how it actually operates—gives far too much power to a relatively few powerful individuals who make the decisions affecting the welfare of Canada. This affects their ability to influence the political process.

Perhaps the least important part of this is the high cost of mounting elections and mounting leadership campaigns and other political processes, which are financed by contributions largely from large and powerful interests.

It would be naïve to suppose that they are financing those things merely out of goodwill towards the Canadian political process. They expect something back. I do not mean to say that I think that is the main explanation. I think the main explanation is that these individuals have a power over the economic events in Canada, which means they have to be listened to, and this gives them an inappropriate influence.

If it is not considered too far outside the terms of reference of the committee, I have an article that was written about a year ago which I will be happy to give to the committee. I think that sums up what I would like to say.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much, Mr. McLeod.

We will start with the New Democratic Party, Mr. Nystrom.

Mr. Nystrom: I want to welcome Professor McLeod to the committee today.

Perhaps you could elaborate a bit more on what your views would be about the wisdom or lack thereof of a national referendum on a constitutional package.

I ask that at this time because of the likelihood that the package before us will be a rather comprehensive dealing, I would hope, not only with the Quebec issues but also with aboriginal issues, perhaps division of powers and a new amending formula.

There is now a certain amount of momentum in the country. Mr. Chrétien just a couple of days ago talked about the probable necessity of a national referendum. The Prime Minister's Office has been doing some musing about it, and other people have been speaking about it. I suppose it is becoming a possibility.

### [Translation]

Tout cela fait simplement partie du prix que l'on a payé pour créer la Confédération en 1867. Par la suite, chaque génération a dû payer ce prix afin de garder le Canada uni et je crois que c'est pleinement justifié. Je pense qu'il vaut la peine de se battre pour garder le Canada uni; assurément, nous voulons que le Québec en fasse partie de son plein gré.

Je voudrais ajouter un point qui ne figure pas dans mon mémoire. Ce faisant, je m'aventure peut-être au-delà du mandat du comité, mais je crois qu'il faut non seulement résoudre les problèmes constitutionnels, mais aussi effectuer une certaine réforme du système politique. À mon avis, le fonctionnement du système politique—je veux dire non pas tellement son fonctionnement théorique, mais la façon dont il fonctionne en réalité—confère beaucoup trop de pouvoirs à un nombre relativement restreint de personnes très puissantes qui prennent les décisions mettant en jeu l'avenir du Canada. Cela nuit à la capacité d'influencer les décisions politiques.

Le point le plus important à cet égard est peut-être le coût élevé des campagnes électorales et des campagnes à la direction des partis et autres processus politiques, tout cela étant financé par des contributions provenant en grande partie de grandes et puissantes organisations.

Il serait naïf de s'imaginer que ces organisations financent ces campagnes simplement pour montrer leur attachement au régime politique canadien. Elles s'attendent à recevoir quelque chose en retour. Je ne veux pas dire que c'est leur principale motivation. À mon avis, le problème est que les personnes en cause ont le pouvoir d'influencer l'évolution économique du Canada, ce qui veut dire qu'il faut les écouter; en conséquence, ils peuvent exercer une influence démesurée.

Si ce n'est pas considéré trop éloigné du mandat de votre comité, j'ai ici un article écrit il y a environ un an, que je me ferai un plaisir de transmettre au comité. Je crois qu'il résume bien mon propos.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup, monsieur McLeod.

Nous allons commencer avec M. Nystrom, du Nouveau Parti démocratique.

M. Nystrom: Professeur McLeod, je vous souhaite la bienvenue au comité.

Peut-être pourriez-vous expliciter davantage votre point de vue sur l'opportunité de tenir un référendum national sur une proposition de réforme constitutionnelle. À votre avis, serait-ce une bonne idée?

Je pose cette question étant donné qu'il est probable que nous aurons à nous prononcer sur un projet de réforme assez global, du moins je l'espère, traitant non seulement des problèmes du Québec, mais aussi du dossier autochtone et peut-être de la répartition des pouvoirs et d'une nouvelle formule de modification constitutionnelle.

Il y a actuellement un certain mouvement en faveur d'un référendum. M. Chrétien a parlé il y a quelques jours à peine de la nécessité probable de tenir un référendum national. On a entendu certaines interventions en ce sens émanant du Cabinet du premier ministre, et d'autres personnes ont émis leur opinion là-dessus. Je suppose que c'est une possibilité qui se confirme.

Would you counsel us to recommend it or recommend against it? Please state your reasons.

**Prof. McLeod:** This may really be a bit out of the line where I can claim any special expertise, but it seems to me that a referendum may very well have a part to play in this. However, I would be rather sceptical about how effective it could be in promoting a satisfactory settlement.

It is too big a committee, if you want to put it that way, to come to crisp decisions. I heartily agree that there must be some public input. We cannot afford to leave it to politicians. I do not mean to use "politicians" as a pejorative term. It is a very important function to make hard decisions between difficult objectives, but it is simply not appropriate to leave this entirely to politicians. We have to have public input.

It is hard to see how public input can be organized in a way that will be effective. I guess that is a sort of equivocal answer to your question.

**Mr. Nystrom:** I wonder if I could ask you another question, drawing upon your vast experience.

How would you include aboriginal people in the amending process? Under the current formula, whether it is unanimity or seven provinces representing half the population of the country, there is no specific rule for aboriginal people, other than they live in Saskatchewan, Alberta, Quebec, or somewhere else, and the provincial governments and the federal government speak on their behalf as they speak on behalf of all Canadians.

• 1540

Do you think there should be a special role for aboriginal people, at least as it pertains to things that affect them directly, like treaty rights, or perhaps a definition of self-government for aboriginal people?

**Prof. McLeod:** Yes. Again, I think you are touching on a very difficult problem. Some other countries and some other jurisdictions have tried to meet this by having specific seats reserved for native peoples in their legislatures. I am afraid in most cases this comes to nothing much more than tokenism, but at least it does give an outlet for an expression of opinion from the native communities that can get a hearing and perhaps appeal to the common sense and sense of justice of the people as a whole.

I would think that the idea of some form of local self-government in areas where the native population is substantial has a good deal of merit. Again, I am not denying that there are a lot of problems there, too. I would suppose it would have to go beyond merely municipal powers. This will be a problem particularly with the provinces, I think, to find a suitable division of responsibilities there.

[Traduction]

Est-ce que vous nous conseillez de faire une recommandation en ce sens ou de nous prononcer contre? Veuillez préciser vos raisons.

M. McLeod: Cela dépasse peut-être le champ de ma compétence, mais il me semble qu'un référendum aurait peut-être sa place dans ce processus. Je suis toutefois quelque peu sceptique quant à l'efficacité de ce mécanisme pour ce qui est d'en arriver à un réglement satisfaisant.

L'électorat forme un comité trop imposant, si l'on peut dire, pour prendre des décisions rapides et claires. Je suis on ne peut plus d'accord pour dire que le public doit pouvoir participer d'une manière ou d'une autre. Nous ne pouvons pas nous permettre de nous en remettre entièrement aux politiciens, et je n'utilise pas ce mot dans un sens péjoratif. Ces derniers ont un rôle très important à jouer quand il faut prendre des décisions difficiles, mais on ne peut tout simplement pas s'en remettre entièrement aux politiciens dans ce dossier. Le public doit avoir son mot à dire.

On conçoit difficilement comment cette participation publique pourrait être organisée de manière à être efficace. Je suppose que j'ai répondu à votre question de façon quelque peu équivoque.

M. Nystrom: Je voudrais vous poser une autre question qui fait appel à votre vaste expérience.

Comment feriez-vous participer les peuples autochtones au processus de modification constitutionnelle? Selon la formule actuelle, qu'il s'agisse de l'unanimité ou de sept provinces représentant la moitié de la population canadienne, il n'y a pas de règle précise pour les peuples autochtones, sinon que ces gens-là vivent en Saskatchewan, en Alberta, au Québec ou ailleurs et que les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral parlent en leur nom, tout comme ils parlent au nom de tous les Canadiens.

À votre avis, devrait-on prévoir un rôle spécial pour les peuples autochtones, du moins pour ce qui les touche directement, notamment les droits découlant des traités, ou peut-être devrait-on inclure une définition de l'autonomie politique des peuples autochtones?

M. McLeod: Oui. Je pense que vous avez encore une fois soulevé un problème très difficile. Dans d'autres pays, on a tenté de résoudre ce problème en réservant un certain nombre de sièges aux autochtones à l'assemblée législative. Je crains que ce soit purement symbolique dans la plupart des cas mais cela donne au moins aux communautés autochtones une tribune leur permettant d'exprimer leurs vues et de se faire entendre et peut-être d'en appeler au bon sens et au souci de justice de l'ensemble de la population.

Il me semble que l'idée d'une forme quelconque d'autonomie politique dans les régions comptant une population autochtone importante a beaucoup de mérite. Je ne nie pas que ce dossier soit problématique. Je suppose qu'il faudrait aller plus loin que les simples pouvoirs d'une municipalité. Je suppose qu'il sera particulièrement difficile pour les provinces de définir une répartition équitable des champs de compétence.

Mr. Nystrom: What about the territories? The territories, of course, are not provinces. About a month ago we went to Yukon and to Yellowknife in the Northwest Territories. There was a feeling of real concern that they were being treated a bit like colonies. There was a recommendation made to us that they must play some role in the amending process and must have some impact or some voice, at least, over constitutional change that affects them directly. Do you have any advice for us in that area?

**Prof. McLeod:** I have every sympathy with that. I must confess I do not think I have any really constructive suggestions as to how it could be accomplished.

Mr. Atkinson (St. Catharines): In your brief you seem to indicate that you feel that the present amending formula is fine in its current form, and you went back to the matters put forward by Quebec before Meech Lake and say that we should return to those, look at those, and then put them through the current amending formula. Is that correct?

**Prof. McLeod:** Yes and no. I think you are correct in what I have said, but I was not really meaning to approve the present amending formula. It is just that this is where we are and that is what we have to deal with. I did not feel that I was competent to offer a better amendment process that would have any chance of success in being accepted.

Mr. Atkinson: What about your concept of executive federalism, which seems to have been discredited through the Meech Lake process? How do we get around the feeling that this has been discredited and the demand we keep hearing for more public participation?

**Prof. McLeod:** I am afraid I do not have any really constructive suggestions to offer. I think it is a very important problem and I realize this is what you people are wrestling with. I do not have anything to offer on that specific point. I am basically concerned that we not let our situation get any worse than it is now by further unnecessary devolution of powers to the provinces that will weaken the federal government.

I want to emphasize the point that I do not see it at all as a question of Quebec against the federal government. It is all the provinces that have really taken part in trying to get a little more power. It is not just Quebec.

• 1545

Mme Bertrand: Professeur McLeod, attendu que vous avez une compréhension parfaite du dossier du Québec et surtout du dossier de Meech, et attendu que vous, du Canada anglais, dans les semaines et les mois à venir, aurez à expliquer au reste du Canada les aspirations du Québec, croyez-vous que l'expression «société distincte» pourrait être comprise différemment si on employait plutôt le mot «distinctive» ou «différente»? Je sais que la définition française peut être autre que la définition anglaise, mais ce mot a beaucoup fait peur au Canada anglais. Si vous employiez à l'avenir le mot

[Translation]

M. Nystrom: Et les territoires? Les territoires, bien sûr, ne sont pas des provinces. Il y a environ un mois, nous sommes allés au Yukon et Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest. Les intervenants que nous avons entendus se sont dits fort préoccupés parce qu'on les traitait comme des colonies. On nous a recommandé de faire en sorte qu'ils puissent jouer un rôle quelconque dans la démarche de modification constitutionnelle. Ces gens-là veulent tout au moins avoir leur mot à dire sur les modifications constitutionnelles qui les touchent directement. Avez-vous des conseils à nous donner à cet égard?

M. McLeod: J'appuie beaucoup leur cause. Je dois avouer que je n'ai pas de suggestions précises quant à la manière de procéder.

M. Atkinson (St. Catharines): Dans votre mémoire, vous semblez laisser entendre que la formule actuelle de modification constitutionnelle est satisfaisante. Vous dites que nous devrions revenir aux demandes formulées par le Québec avant le lac Meech et y répondre au moyen de la formule de modification actuelle. Est—ce bien cela?

M. McLeod: Oui et non. Vous avez bien résumé mon propos, mais je n'avais pas vraiment l'intention d'approuver la formule de modification actuelle. Simplement, nous en sommes là, et c'est à partir de là qu'il faut travailler le dossier. Je n'ai pas le sentiment d'avoir la compétence voulue pour offrir un mécanisme de modification constitutionnelle qui serait meilleur et qui aurait la moindre chance d'être accepté.

M. Atkinson: Que pensez-vous du concept de fédéralisme exécutif, qui semble avoir été discrédité dans l'affaire du lac Meech? Les intervenants que nous entendons ont le sentiment que cette méthode de travail est discréditée et ils ne cessent d'exiger une participation publique élargie. Comment régler ce problème?

M. McLeod: Je crains de n'avoir rien à offrir en fait de proposition constructive. Je sais que c'est un problème très grave et je me rends compte que c'est le dilemme avec lequel vous êtes aux prises. Je n'ai rien à proposer sur ce point précis. Ma préoccupation essentielle, c'est qu'il faut éviter d'aggraver notre situation en cédant inutilement davantage de pouvoirs aux provinces, ce qui affaiblirait le gouvernement fédéral.

Je tiens à insister sur un point. Pour moi, il ne s'agit pas du tout d'un problème d'antagonisme entre le Québec et le gouvernement fédéral. Toutes les provinces, pas seulement le Québec, ont tenté d'obtenir davantage de pouvoirs.

Mrs. Bertrand: Professor McLeod, you are perfectly knowledgeable about the issue of Quebec and especially of Meech Lake. Given that yourself and English-Canadians generally would have to explain to the rest of Canada, during the weeks and months to come, what are the aspirations of Quebec, do you believe that the phrase «distinct society» could be understood differently if we were to use instead the word «distinctive» or «different»? I know that it can be interpreted differently in English and in French, but this word has raised a lot of fears in English Canada. If, in the future, we were to use the word

"distinctive" or "different" instead of "distinct", would that be helpful?

**Prof. McLeod:** I suppose that a different choice of words might be more acceptable to some people.

It seems to me it still leaves the basic question, but as to what I see as a distinct society of Quebec, distinct or distinctive or different, whichever word you want to use, it is things like the French language is their first language, French culture and French literature are very important, and in technical terms the very distinctly different civil code of Quebec is very important. I think this was, as I see it, the reason why we had in the 1967 Constitution allowing the provinces control over property and civil rights.

That seems to me to mean to protect the right of Quebec to maintain its quite different civil law. This particular phrase, however, is one of the examples that really became very mischievous in the interpretations that were put on it by other people.

To sum up, I would say I think it is a distinct civil code, the fact of French language as being the first language, and the importance of French language and culture which are discernibly different from Anglo–Saxon cultures.

Mme Bertrand: Le Canada anglais pense que l'inclusion de ces mots, dans la Constitution ou ailleurs, serait au détriment de l'ensemble du pays.

**Prof. McLeod:** Well, no. My point is that as long as we are clear between ourselves as to what we mean by it, there is no problem.

One suggestion was that it be put in the preamble. That would suit me, but it might not suit some other people because, as somebody said, the preamble is simply poetry. It does not have much bearing on how the courts will interpret the law, so I appreciate why other people may want to have that phrase actually in the body of the Constitution.

But I would just return to the same point. As long as we can agree on what we mean by it, I suspect that this has been deliberately left undefined so that we can get an appearance of agreement where there is not agreement, and that, I think, is a hell of a way to run a railroad.

Mme Bertrand: Comme vous le savez, c'était quand même un instrument au service des juges de la Cour suprême qui auraient éventuellement eu à délibérer ou à porter jugement sur certains dossiers. Je vous remercie pour votre bonne compréhension du dossier du Québec.

Mr. Ouellet (Papineau—Saint-Michel): I want to welcome this presentation by Professor McLeod and thank him for expressing views that are more often expressed by Quebeckers in saying why some of the Quebec demands have been made.

Coming from you and being expressed as it is here in a very positive way, it is, I believe, extremely important in order to facilitate the understanding among Canadians of the various legitimate aspirations of people, particularly the aspirations of Quebeckers.

## [Traduction]

«distinctive» ou encore «différente» au lieu du mot «distincte», est-ce que ce serait utile?

M. McLeod: Je suppose qu'un choix de mots différents pourrait être plus acceptable aux yeux de certains.

Il me semble que la question fondamentale demeure entière. Pour ce qui est de savoir en quoi la société québécoise est distincte, ou encore distinctive ou différente, quel que soit le mot que vous décidiez d'utiliser, je dirai que la langue française est la première langue d'usage des Québecois, la culture et la litérature françaises sont également très importantes et, sur le plan technique, le Code civil du Québec est tout à fait distinct, différent, ce qui est très important. À mes yeux, c'est la raison pour laquelle la Constitution de 1867 accordait aux provinces un droit de regard sur la propriété et le droit civil.

Il me semble que cela protège le droit du Québec de conserver son Code civil tout à fait différent. L'expression choisie a toutefois donné lieu à des interprétations très malveillantes dans certains milieux.

En résumé, je dirais que ce qui rend la société québécoise distincte, c'est le Code civil, le fait que la langue française est la première langue d'usage et l'importance de la culture française, qui est de toute évidence différente de la culture anglo-saxonne.

Mrs. Bertrand: In English Canada, it is believed that the inclusion of these words in the Constitution or elsewhere would be to the detriment of the country as a whole.

M. McLeod: Eh bien, non. Mon argument est que tant que nous avons une idée précise du sens que nous voulons donner à ces mots, il n'y a aucun problème.

On a proposé d'inclure cette proposition dans le préambule. Cela me convient, mais certains pourraient s'y opposer parce que, comme quelqu'un l'a dit, le préambule n'est rien d'autre que de la poésie. Il n'influe pas beaucoup sur l'interprétation que les tribunaux vont donner de la loi. C'est pourquoi je ocmmprends que d'autres personnes tiennent à ce que l'expression figure dans le corps-même de la Constitution.

Mais je reviens à ce que je disais. Pourvu que nous nous entendions sur le sens que nous voulons donner à cette expression,... Je soupçonne que l'on a fait exprès de ne pas préciser ce que l'on entendait par là afin de créer l'illusion d'une entente alors qu'il n'y avait pas entente. Il me semble que c'est une manière bien maladroite de diriger les affaires.

Mrs. Bertrand: As you know, it was still an instrument that could have been used by Supreme Court Justices who would eventually have had to deliberate or make decisions on certain issues. I thank you for your excellent understanding of the Ouebec issue.

M. Ouellet (Papineau—Saint-Michel): Je souhaite la bienvenue au professeur McLeod et je le remercie d'avoir exprimé un point de vue que l'on entend plus souvent dans la bouche de Québecois. En effet, il a expliqué la raison de certaines exigences du Québec.

Votre intervention faite sur un ton très positif est, à mon avis, extrêmement importante en vue de faciliter la compréhension entre les Canadiens quant aux aspirations légitimes de divers groupes, en particulier des Québecois.

[Translation]

• 1550

In order to achieve this objective, you reiterate on page 7 of your document, "Let us therefore take a fresh look at Quebec's demands, and see if we can not meet them promptly..." I appreciate your desire to see us solve this constitutional impasse. I want to know if it would not be wiser at this time not to portray this as a Quebec round but, more importantly, portray this new initiative as a Canada round and not only respond to some of Quebec's demands but, at the same time, deal effectively with some of the legitimate aspirations of western Canada or the Maritimes and, at the same time, try to deal with the demands of the native people. Is it possible, in your mind, to try to deal with these various representations at the same time, which are made in all the regions of our country?

**Prof. McLeod:** Yes. Indeed, this is the problem that is before you, is it not? I might say that I am particularly sympathetic to some of the problems of western Canada. My father was very much involved in the natural resources question, which some of you may remember was very active in the 1920s and 1930s. He felt the deal that was accepted by Saskatchewan was inadequate.

I think the Atlantic provinces also have their problems. They were disappointed with some aspects of Confederation. Certainly the native peoples, as far as I can see, were just simply ignored at the time. The problem is how to shoehorn them into the discussions today in an effective way.

Mr. Ouellet: One of the things you suggest here is that we deal with sort of a two-way approach. In other words, we would try to come with a series of proposals that could be implemented through the current constitutional amendment formula—that is, the federal government plus seven provinces representing 50% of the population—and deal with another package where the unanimity rule is required. How would you visualize this? I appreciate that some changes to our Constitution might be easier to achieve than others, but you suggest here that we try to deal with it in two separate packages. Would they come together, or would one come in one round and another one some years or months later? How do you visualize the implementation of your proposal as you suggest it to us?

**Prof. McLeod:** I might point out that this is not original. Other people have suggested basically the same thing. It just seemed to me to be a practical way to make a start immediately. My initial feeling was that it might take ten years before tempers would be cool enough that we could really approach these problems again in a rational and humane way. The process seems to have run ahead of itself in that respect.

Pour réaliser cet objectif, vous réitérez à la page 7 de votre document: «Examinons donc d'un oeil neuf les demandes du Québec et voyons si nous ne pouvons pas y accéder rapidement...». Vous souhaitez que nous puissions résoudre l'impasse constitutionnelle, et je vous en remercie. Je me demande s'il ne serait pas plus sage de ne pas présenter la présente ronde de discussions constitutionnelles comme un débat sur le Québec. Ne serait-il pas plus important de présenter l'affaire comme un débat sur le Canada tout entier et de ne pas se contenter de répondre à certaines exigences du Québec, mais de s'attaquer en même temps à certaines aspirations légitimes de l'Ouest du Canada ou encore des Maritimes, tout en s'efforçant de régler du même coup les problèmes des autochtones? Est-il possible, à votre avis, de faire tout cela en même temps, de répondre aux demandes émanant des diverses régions du Canada?

M. McLeod: Oui. En fait, c'est justement le problème que vous avez à résoudre, n'est-ce pas? Je dois dire que je suis particulièrement sympathique à certaines demandes de l'Ouest du Canada. Mon père a participé de près au débat sur les ressources naturelles qui a eu lieu dans les années 20 et 30, comme certains d'entre vous s'en rappellent peut-être. Il estimait que le marché accepté par la Saskatchewan n'était pas satisfaisant.

Je pense que les provinces de l'Atlantique ont également leurs problèmes. Elles sont déçues par certains aspects de la Confédération. Quant aux autochtones, autant que je puisse en juger, ils ont été tout simplement mis de côté à l'époque. Le problème est de savoir comment les réintégrer dans les discussions actuelles de façon efficace.

M. Ouellet: Vous proposez notamment d'aborder le problème sous deux angles différents. En d'autres termes, nous essayerions d'en arriver à une série de propositions qui pourraient être mises en oeuvre en application de la formule de modification constitutionnelle actuelle, c'est-à-dire le gouvernement fédéral plus sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, et nous nous attaquerions d'autre part à un train de mesures exigeant l'unanimité. Comment envisagez-vous cela? Je sais que certains changements constitutionnels pourraient être plus faciles que d'autres à réaliser, mais vous laissez entendre que nous devrions nous attaquer à deux dossiers séparés. Cela se ferait-il simultanément, ou bien faudrait-il régler certaines choses dans un premier temps et le reste quelques mois ou quelques années plus tard? Comment envisagez-vous la mise en oeuvre de votre proposition?

M. McLeod: Je rappelle que cette idée n'est pas neuve. D'autres ont proposé essentiellement la même chose. Il me semble simplement que c'est un moyen commode d'entamer immédiatement le processus. Au début, il me semblait qu'il faudrait une dizaine d'années avant que les passions se soient apaisées suffisamment pour que nous puissions nous pencher de nouveau sur ces problèmes rationnellement et froidement. A cet égard, on semble avoir pris de l'avance.

My main concern at this point, as I said, is that extreme statements on one side or another may freeze things up and make it impossible to make progress. This simply struck me as one way we could make a start immediately, making the best use we could of the very imperfect amending formula we have. I think it probably would be some time before all of these things could be dealt with. Some of them we could deal with quickly; some we could not.

• 1555

Senator Gigantès: Are you aware of the Allaire committee report?

Prof. McLeod: Yes.

Senator Gigantès: On June 19, 1987, Mr. Rémillard said in the Quebec National Assembly that Quebec would use the distinct society clause in effect to claim. . . and he gave a list of the Allaire demands. Would that appear to you as an acceptable definition of what the distinct society clause would lead to?

**Prof. McLeod:** I would say that is an example of what I think it might lead to and I hope it would not, because it seems to me these proposals are set out in such extreme form as to only raise the suspicion that they were made on purpose to be rejected by anglophone Canada and to promote confrontation.

Perhaps I am being confrontational now, but this is an example of the sort of extremes that I had in mind. However, I am fully aware of the fact that there are equally extreme things being said by other people in other parts of the country, particularly, I am ashamed to say, in western Canada.

Senator Gigantès: Professor Monahan, speaking to us this morning, said that 21 of the 22 points in the Allaire list of powers Quebec wanted are already in the hands of Quebec in whole or in part; the only one that is not is unemployment insurance. So in a sense one could say that Quebec was only claiming a little more power in some of those fields that the federal government shares.

**Prof. McLeod:** I could not argue that. It seems to me to the contrary, but this is a matter of subjective judgment, I suppose.

Senator Gigantès: Thank you, sir.

Mrs. Campbell: Professor McLeod, I would also say I enjoyed your brief. You put out clearly some of the direction that I think some of us have certainly heard across Canada.

On page 7 you say:

Hence constitution-making must not be left in the hands of politicians exclusively; the general citizenry must have an overriding say.

Would you like to explain that? Is that by way of a referendum, or is that by way of some type of assembly? How do you relate the first part of that and then say that the general citizenry must have a say?

# [Traduction]

A l'heure actuelle, ma principale inquiétude, je le répète, c'est que les déclarations empreintes d'extrémisme de part et d'autre pourraient bloquer le mécanisme et nous empêcher totalement d'avancer. Il m'a donc semblé que c'était un moyen de nous mettre à la tâche immédiatement, en tirant le meilleur parti possible de la formule de modification très imparfaite que nous avons actuellement. Il faudra probablement un certain temps avant que l'on puisse régler tous les problèmes. Certains pourraient être résolus rapidement, d'autres non.

Le sénateur Gigantès: Êtes-vous au courant du rapport de la Commission Allaire?

M. McLeod: Oui.

Le sénateur Gigantès: Le 19 juin 1987, M. Rémillard a dit à l'Assemblée nationale du Québec que le Québec se servirait de la clause de la société distincte pour revendiquer une liste de pouvoirs qui correspond aux exigences formulées dans le rapport Allaire. Cela vous semble-t-il une définition acceptable de la société distincte et des conséquences qu'entraînerait cette disposition?

M. McLeod: Je dirais que c'est un exemple de ce qui pourrait arriver et j'espère que ce ne sera pas le cas, car il me semble que ces propositions sont formulées sur un ton tellement extrémiste que l'on ne peut manquer de soupçonner qu'on l'a fait exprès pour que le tout soit rejeté par le Canada anglais, de manière à provoquer la confrontation.

On dira peut-être que je cherche à provoquer, mais c'est justement un exemple de l'extrémisme que j'avais en tête. Cela dit, je sais parfaitement que l'on fait des déclarations tout aussi extrémistes dans d'autres régions du pays, en particulier, à ma grande honte, dans l'Ouest.

Le sénateur Gigantès: Le professeur Monahan nous a dit ce matin que le Québec possède déjà en tout ou en partie 21 des 22 pouvoirs énumérés dans la liste du rapport Allaire; le seul qui échappe au Québec est l'assurance-chômage. On pourrait donc dire que le Québec réclamait simplement un léger accroissement de pouvoir dans certains domaines de compétence partagés avec le gouvernement fédéral.

M. McLeod: Je ne peux pas rétorquer à cela. Il me semble que c'est plutôt le contraire, mais je suppose que c'est affaire de jugement subjectif.

Le sénateur Gigantès: Merci.

Mme Campbell: Professeur McLeod, je dois dire que j'ai aussi bien aimé votre mémoire. Vous avez énoncé clairement certaines orientations que nous avons par ailleurs entendues un peu partout au Canada.

À la page 7, vous dites:

En conséquence, la réforme constitutionnelle ne doit pas être laissée exclusivement aux politiciens; le grand public doit avoir le dernier mot.

Voudriez-vous expliquer ce passage? Songez-vous à un référendum ou à une assemblée quelconque? Comment faire en sorte que le grand public ait le dernier mot?

**Prof. McLeod:** I guess this ties in with my answer to the other question. I do not profess to have great expertise in how this should be done and I recognize this is a problem you are dealing with. I think it is a terribly important question and I think a referendum would have some place in the procedure, but a referendum really is not a satisfactory way of negotiating a viable document.

Mrs. Campbell: What is another way you see of having the general citizenry have an overriding say?

**Prof. McLeod:** There have been several suggestions. One suggestion put forward quite recently is to have all politicians nominate a body from whom people would be selected by lot. I suppose that is at least as good as the basis on which Gallup polls are taken. Another suggestion is a much more formal constituent assembly. I think that would be a distinct possibility. I can see problems in getting it constituted and perhaps in getting agreement on how it should be constituted and what its mandate should be.

Mrs. Campbell: I accept that there is room for discussion.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Professor McLeod, I think we are very pleased to thank you very much for your very precise answers and we are very glad for your appearance before this committee. Thank you.

**Prof. McLeod:** Mr. Chairman, I thank you very much for the opportunity to express my views on this, on which I feel very strongly indeed.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Our next witness is the Freedom Party of Ontario, represented here this afternoon by Mr. William Frampton.

According to our rules, as you know, we are allowed to hear political parties, and the Freedom Party of Ontario is a duly registered party. So we are very pleased to hear you, sir.

• 1600

Mr. William Frampton (Metro Regional Vice-President, Freedom Party of Ontario): Senator Beaudoin, Mr. Edwards, and members of the special joint committee, please allow me to thank everyone responsible for my having this opportunity to present the official position of Freedom Party of Ontario on the process for amending the Canadian Constitution.

Our Constitution has many shortcomings, of which the present amending formula is only one.

A constitution specifies the authority the citizens of a country delegate to their government to exercise on their behalf and the structure under which this will operate.

It therefore follows that a constitution must be based on a clear and consistent philosophy of government if it is not to be oppressive. A philosophy of government states why men need the institution of government and what its function ought to be. A constitution without a proper philosophy of government is like a car without gas: it will not get us anywhere.

[Translation]

M. McLeod: Cela nous ramène à la réponse que j'ai donnée à la question précédente. Je ne prétends pas être un expert en la matière et je reconnais que c'est un problème avec lequel vous êtes aux prises. Je pense que c'est une question terriblement importante et, à mon avis, il y aurait place pour un référendum quelque part dans le processus, mais le référendum n'est pas un moyen satisfaisant de négocier un document viable.

Mme Campbell: Voyez-vous une autre manière de faire en sorte que le grand public ait le dernier mot?

M. McLeod: On a fait plusieurs suggestions. On a proposé très récemment que l'ensemble du corps politique nomme un organisme à même lequel on choisirait des gens au hasard. Je suppose que c'est au moins aussi bon que l'échantillonnage d'un sondage Gallup. On a proposé par ailleurs une assemblée constituante beaucoup plus formelle. Cela me semble une possibilité très nette. J'anticipe des problèmes pour la mettre sur pied et peut-être pour s'entendre sur sa composition et son mandat.

Mme Campbell: Je reconnais qu'il y a matière à discussion.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Professeur McLeod, nous vous remercions beaucoup pour vos réponses précises; nous sommes très contents d'avoir entendu votre témoignage. Merci.

M. McLeod: Monsieur le président, je vous remercie beaucoup de m'avoir donné l'occasion d'exprimer mes vues sur cette question qui me tient énormément à coeur.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Le témoin suivant est le «Freedom Party of Ontario», représenté cet après-midi par M. William Frampton.

Comme vous le savez, nos règles nous permettent d'entendre les partis politiques et le «Freedom Party of Ontario» est un parti politique dûment enregistré. Nous sommes heureux de vous accueillir.

M. William Frampton (vice-président de la région métropolitaine Freedom Party of Ontario): Sénateur Beaudoin, monsieur Edwards, membres du Comité mixte spécial, permettezmoi tout d'abord de remercier tous ceux qui sont responsables de l'occasion qui nous est offerte de présenter la position officielle du *Freedom Party of Ontario* sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

Notre Constitution comporte de nombreuses lacunes, et la formule de modification actuelle en fait partie.

Toute constitution précise que les citoyens d'un pays délèguent leurs pouvoirs au gouvernement afin que celui-ci les exerce en leur nom; elle décrit aussi le cadre dans lequel ces pouvoirs sont délégués et exercés.

Par conséquent, pour que la constitution ne devienne pas un outil d'oppression, il faut qu'elle se fonde sur une philosophie gouvernementale claire et conséquente. La philosophie gouvernement décrit pourquoi les citoyens ont besoin du gouvernement et quelles en seront les fonctions. Une constitution sans philosophie gouvernementale est comme une voiture sans essence. Elle ne mène nulle part.

Governments exist to protect the natural rights of all individuals to life, liberty, and property, and not for any other purpose. Unless our constitution is designed to protect individual rights as opposed to so-called collective rights, no amount of amendments, referendums, or any other democratic method can ever avoid the gross injustice that will inevitably result.

The people of Canada will never be assured that their freedom and inalienable rights will be protected unless the most overriding feature of our constitution is a guarantee of individual rights, including private property rights.

The smallest minority in the world is the individual. Whenever individual rights are not protected, you have a recipe for the oppression of minorities.

As things stand now, our constitutional guarantee of rights and freedoms is meaningless and our fundamental freedoms are not fundamental. Both are victims of the notwithstanding clause and the so-called reasonable limits that have been used to prevent oppressive laws from being thrown out in our courts. Quebec's language laws and Ontario Sunday closing laws are just two examples of this.

You are all familiar with the amending formula set out in Part V of the Constitution Act of 1982. This formula is horrendously complex. It allows provinces to opt out of amendments they do not like. It gives the 11 first ministers undue power to push amendments through without due consideration of their merits and does not recognize the fundamental equality of the several provinces.

An amending formula that produces back-room deals that cannot withstand the light of day must be scrapped, and the sooner the better. The ideal amending formula would be open and easy to understand, and it would effectively limit the power of politicians to control our constitutional destiny. Such a formula can be devised by combining features of the formulas found in the United States constitution and the Australian constitution.

Like Canada, these are large federal states with a history of strong interregional rivalries and tensions. Australia also has the parliamentary system of government, like Canada.

The United States constitution provides that amendments must first be passed by two-thirds of both Houses of the federal Congress. Following this, a seven-year period is provided during which the amendment must be approved by at least three-quarters of the states.

The Australian constitution provides that amendments must first be approved by both Houses of its federal parliament. Following this, they are submitted directly to the Australian people in a national referendum. The amendments must be approved by a majority of those voting and in a majority of the states in order to be ratified.

#### [Traduction]

Les gouvernements existent uniquement afin de protéger les droits naturels de tous les individus à la vie, à la liberté et à la propriété. A moins que notre Constitution ne soit conçue de façon à protéger les droits individuels par opposition aux prétendus droits collectifs, aucun amendement, aucun référendum, aucune autre méthode démocratique ne pourra prévenir les terribles injustices qui en résulteront inévitablement.

Les Canadiens n'auront l'assurance que leur liberté et leurs droits inaliénables sont protégés que si la caractéristique prépondérante de notre Constitution est la garantie des droits individuels, y compris le droit à la propriété privée.

La plus petite minorité du monde est l'individu. Lorsque les droits individuels ne sont pas protégés, les minorités sont opprimées.

A l'heure actuelle, la garantie constitutionnelle de nos droits et libertés est dénuée de sens et nos libertés fondamentales ne sont même pas fondamentales, car elles sont toutes deux à la merci de la clause dérogatoire et des prétendues limites raisonnables grâce auxquelles on empêche l'annulation par les tribunaux de lois oppressives. J'en veux pour preuve la loi du Québec sur l'affichage commercial et la loi de l'Ontario sur la fermeture des commerces le dimanche.

Vous connaissez tous la formule de modification qui figure à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. Premièrement, elle est d'une complexité épouvantable. Deuxièmement, elle permet aux provinces de se soustraire à l'application des modifications qui ne leur plaisent pas. En outre, elle donne aux 11 premiers ministres le pouvoir de faire adopter des modifications vaille que vaille, quels que soient leurs mérites. Enfin, elle ne reconnaît pas l'égalité fondamentale des provinces.

Il faut supprimer la formule de modification qui permet, dans les coulisses, la signature d'ententes qui ne peuvent se faire au grand jour, et le plus tôt sera le mieux. La formule idéale serait ouverte, facile à comprendre et limiterait le pouvoir des hommes politiques de contrôler notre destinée constitutionnelle. On peut élaborer une telle formule en combinant les caractéristiques des formules des Constitutions américaine et australienne.

Comme le Canada, ces deux grands États fédéraux ont connu, tout au long de leur histoire, des tensions et des rivalités interrégionales féroces. De plus, l'Australie, comme le Canada, est doté d'un régime parlementaire.

La Constitution des États-Unis prévoit que toute modification doit d'abord être adoptée par les deux tiers des deux Chambres du Congrès fédéral. Suit un délai de sept ans pendant lequel la modification doit être ratifiée par les assemblées législatives de 75 p. 100 des États.

Selon la Constitution australienne, les amendements doivent tout d'abord être acceptés par les deux Chambres du Parlement fédéral. Puis, ils sont soumis directement à la population australienne par voie de référendum national. Pour être ratifiée, la modification proposée doit être approuvée par la majorité des votants et la majorité des États.

Canada should adopt a combination of the features of these two amending formulas for future amendments. Recognizing the power the parliamentary system gives to first ministers, it would adopt the requirements of two-thirds of each House of Parliament from the United States constitution, and also the requirement that three-quarters of the provinces approve it.

• 1605

For the same reason, we would adopt the referendum procedure, using Australia, to give the people of Canada the final verdict on constitutional change.

If a referendum process is adopted, safeguards must be in place to ensure that amendments enjoy the support of the great majority of Canadian citizens. It must not be possible for a minority or even a bare majority to impose them upon the entire country. If between 75% and 80% of eligible voters cast ballots, a figure quite typical for federal elections, it is quite possible for a minority of adult Canadians to be a majority of those voting.

For this reason, the criteria for ratification should be based on the number of citizens eligible to cast ballots. This would place the advocates of any future constitutional change under the onus of demonstrating to all Canadians why any proposed amendment should be adopted.

We propose that such a support of three-quarters of Canadian citizens of voting age be required, along with the majority of Canadians of voting age in three-quarters of the provinces. A draft amendment to implement this formula is contained in my submission.

Thank you all very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Frampton.

Mr. Reid.

Mr. Reid: Welcome to the committee. I congratulate you on putting together this paper and presenting it to us.

Our first witness this afternoon was John Whyte, and he talked about his political philosophy, which was based on preventing the oppression of the state on the individual. I suspect, however, you might come from a different political perspective, but it is an interesting position. I personally agree very strongly about the rights of the individual and the importance that we protect the individual against the state, and, in some cases, collective rights. Within the work that we do, the problem of collective rights enters into it.

I have two questions on that, though. You say that the minority or a bare majority should not be able to impose them upon the entire country. With a referendum, how do you protect the rights of the minority—as you say, it is often an individual—against that great majority, particularly when it pertains to rights?

[Translation]

Le Canada devrait adopter un amalgame des éléments de ces deux formules pour ses propres modifications constitutionnelles à venir. Étant donné le pouvoir que le régime parlementaire confère aux premiers ministres, on pourrait adopter le principe de la ratification par les deux tiers de chaque Chambre du Parlement, principe qui figure dans la Constitution des États-Unis, et par les trois quarts des provinces.

Pour la même raison, on adopterait aussi le processus référendaire prévu par la Constitution australienne, afin qu'il incombe aux Canadiens de rendre le verdict final sur tout changement constitutionnel.

Si l'on adopte le processus référendaire, il faudra mettre en place des mécanismes de sauvegarde pour s'assurer que les amendements jouissent vraiment de l'appui de la vaste majorité des Canadiens. Il faut éviter qu'une minorité ou qu'une très faible majorité puisse imposer des modifications à tout le pays. Si, de ceux qui ont le droit de vote, 75 à 80 p. 100 exercent effectivement leur droit, ce qui est assez typique des élections fédérales, il est tout à fait possible qu'une minorité de Canadiens adultes soit la majorité de ceux qui votent.

Voilà pourquoi les critères proposés pour la ratification se fondent sur le nombre de citoyens ayant le droit de vote. Ainsi, il incomberait à ceux qui prônent le changement de démontrer à tous les Canadiens le bien-fondé de toute modification proposée.

Nous proposons donc que l'on exige l'aval des trois quarts de la population canadienne en âge de voter, ainsi que de la majorité des Canadiens ayant le droit de vote dans les trois quarts des provinces. Vous trouverez dans mon mémoire une proposition de modification pour la mise en oeuvre de cette formule.

Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Frampton.

Monsieur Reid.

M. Reid: Bienvenue. Je vous félicite pour votre mémoire et votre présentation.

Notre premier témoin cet après-midi était John Whyte qui nous a entretenus de sa philosophie politique, laquelle est fondée sur la prévention de l'oppression de l'individus par l'État. J'ai le sentiment que votre point de vue politique est différent, mais sa position reste intéressante. Personnellement, je suis un ardent défenseur des droits de l'individu et de l'importance de la protection de l'individu contre l'État et, dans certains cas, les droits collectifs. Le problème des droits collectifs s'insère dans le cadre de nos travaux.

J'ai deux questions pour vous. Vous avez déclaré que la minorité ou une faible majorité ne devrait pas pouvoir imposer sa volonté à tout le pays. Avec un référendum, comment peut-on protéger les droits de la minorité, laquelle est souvent l'individu, contre cette grande majorité, particulièrement en ce qui concerne les droits de la personne?

**Mr. Frampton:** As you will notice in our submission, we propose that in order for any future changes to take effect it be required that it receive the affirmative support of three-quarters; in other words, 75% of all adult Canadians. That is extremely difficult.

We also propose that it gain an overall majority within three-quarters of the provinces. There are 10 provinces, so that would require eight provinces to vote in favour. That is an extremely difficult criterion to meet. In our opinion, it would be very unlikely that a large number of people would vote in favour of a measure that would in some way limit the rights of individuals.

In addition, our proposal is that the figure of three-quarters be arrived at by determining the total number eligible to vote. If people stay home, it is exactly the same as if they had voted against it.

Mr. Reid: All right. Let us say we want to put the rights to private property in the Constitution. You are hoisting yourself on your own petard, are you not?

Mr. Frampton: I recognize that it would be quite difficult to get such an amendment adopted with our proposed method, given the current cultural climate. However, it would be equally difficult to get a large number of provincial legislatures to vote in favour of that, given their current make—up and in view of the current climate.

• 1610

I would much rather see changes that we would like to see put in the Constitution submitted through an open process whereby everyone understands how it works, what is required for approval and what is sufficient to defeat an amendment, rather than the process we have now where even the experts do not understand it.

Last June, prior to the expiry date of the Meech Lake accord, even the experts could not agree on whether or not June 23 was in fact a hard deadline. If even the experts cannot agree on how to interpret the existing formula, I cannot see how you can expect Canadians to understand or to have respect for it.

Mr. Reid: June 23 was a hard day, as we would say in Newfoundland, especially that day in Newfoundland. It was quite something.

How do you reconcile the rights of the individual with your view that the provinces should be equal, particular your reference in your original paper—I do not want to go back through it to find the specific reference—but because of the population criteria you talk about some provinces having more power than others, the argument being why should the 560,000 people in Newfoundland have sway over the 9 million or 10 million people in Ontario? You get into that sort of conflict. I have not resolved that in my own mind, but I would be interested in your reconciliation of those two positions.

[Traduction]

M. Frampton: Vous remarquerez certainement que, dans notre mémoire, nous proposons d'exiger à l'avenir le soutien des trois quarts ou 75 p. 100 des Canadiens adultes, ce qui est extrêmement difficile.

Nous proposons aussi d'exiger la majorité dans trois quarts des provinces. Puisqu'il y a dix provinces, il faudrait l'aval de huit provinces, un autre critère extrêmement difficile à remplir. Selon nous, il est fort peu probable qu'un grand nombre de Canadiens votent en faveur d'une mesure qui limiterait les droits des individus.

En outre, nous proposons de calculer ces trois quarts à partir du nombre total de personnes ayant le droit de vote. Ainsi, toute abstention équivaudra à un vote contre la proposition.

M. Reid: Très bien. Supposons que nous voulons enchâsser dans la Constitution le droit à la propriété privée; n'êtes-vous pas alors pris à votre propre piège?

M. Frampton: Je reconnais que, dans le climat culturel actuel, il serait très difficile de faire adopter une telle modification à l'aide de la méthode que nous proposons. Cependant, il serait tout aussi difficile d'inciter un grand nombre d'assemblées législatives à voter en faveur d'une telle mesure, étant donné leur composition et le climat actuels.

Moi, je préférerais de beaucoup que les modifications que nous désirons apporter à la Constitution fassent l'objet d'un processus ouvert dont tout le monde comprend le fonctionnement et ce qu'il faut faire pour approuver ou rejeter une modification, plutôt que de conserver le processus actuel qui n'est même pas compris des spécialistes.

En juin dernier, avant l'échéance de l'Accord du lac Meech, même les spécialistes n'étaient pas unanimes pour dire que le 23 juin était en effet la date d'échéance définitive. Comment est-ce qu'on pourrait s'attendre à ce que les Canadiens comprennent et respectent une telle formule alors que même les spécialistes n'arrivent pas à s'entendre sur son interprétation?

M. Reid: Comme on le dirait à Terre-Neuve, le 23 juin a été une journée pénible, surtout pour les gens de Terre-Neuve. C'était quelque chose.

Comment alors conciliez-vous les droits de l'individu avec votre point de vue voulant que toutes les provinces soient sur un pied d'égalité, surtout que dans votre document original—je ne veux pas parcourir tout le document pour trouver la référence précise—vous dites que certaines provinces ont plus de pouvoirs que d'autres en raison des crières de population. Il s'agit de savoir pourquoi Terre-Neuve, qui compte 560,000 habitants, pourrait l'emporter sur les 9 ou 10 millions d'habitants de l'Ontario? Vous entrez alors dans ce genre de conflit. Il n'est pas encore résolu dans mon esprit, aussi j'aimerais connaître votre avis.

Mr. Frampton: In fact there is no contradiction between advocating individual rights and the equality of provinces, because the two really are separate. On the one hand we look at the individual's right not to be oppressed by other people in society, and in particular by the state; on the other hand we look at the relationship between entities within a federal state, in this case provinces.

It is axiomatic in a genuine federal state that all the states or provinces, depending on the country you are speaking about, are in effect partners. They are equal partners. They have to be equal partners. There can never be any distinct powers or special status for one province or state that are not also accorded to all the others. Whenever you have that, you no longer have a federal state in the strict meaning of the term.

Mr. Reid: But are you prepared to go backwards and apply that to individuals?

Mr. Frampton: Absolutely. Everyone should be equal under the law. Everyone should have equal rights. There should be no special status in law for certain individuals as opposed to others.

Mr. Reid: Or discrimination against people.

Mr. Frampton: In law. Private relations between private individuals are another matter altogether. That is up to each individual's discretion.

However, the law must treat all individuals equally, with no distinction based on any factors such as race, religion, ethnicity, or anything of that nature.

**Mr. Nicholson:** Would you make any special provisions for aboriginals in the Canadian Constitution?

Mr. Frampton: None whatsoever. There should be no distinction between individuals under the law. There should be no special status for any individual as opposed to any other individual.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I was just going to interject that there is still Section 91.24 for Indians. That is right in the core of the Constitution. There is a reason for that, of course.

**Mr. Nicholson:** But I believe he disagrees with that distinction being made. That was the point he was making.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Oh, I see.

M. Blackburn: Monsieur Frampton, je trouve votre mémoire intéressant, d'autant plus que vous prenez la peine de soulever les difficultés qu'ont les experts eux-mêmes à interpréter la Constitution canadienne. Entre autres, il y a plusieurs dispositions qui concernent les amendements à Constitution. Certains amendements exigent l'accord de sept provinces sur dix et d'autres, l'unanimité.

• 1615

Est-ce qu'il serait bon d'enchâsser dans la Constitution une disposition prévoyant qu'il faille aller en référendum chaque fois qu'on fera un amendement? Ne vaut-il pas mieux adopter un principe plus souple, celui de changer notre [Translation]

M. Frampton: Etre en faveur des droits de l'individu et de l'égalité des provinces n'est pas contradictoire, parce qu'il s'agit en effet de deux questions distinctes. D'un côté, nous examinons le droit de l'individu de ne pas être opprimé par d'autres membres de la société, et par l'État en particulier; de l'autre, nous examinons les rapports entre les unités au sein d'un État fédéral, en l'occurrence les provinces.

Il va de soi que dans un véritable État fédéral, tous les États ou toutes les provinces, selon le cas, sont des partenaires égaux. Ils doivent être sur le même pied. Il est impossible d'accorder à une province ou à un État des pouvoirs distincts ou un statut spécial qui ne sont pas également conférés à tous les autres. Accorder de tels pouvoirs signifie que vous n'avez plus un État fédéral au sens strict du mot.

M. Reid: Mais êtes-vous prêt à appliquer cette théorie dans l'autre sens, c'est-à-dire à l'appliquer aux individus?

M. Frampton: Absolument. Tout le monde devrait être égal devant la loi. Tout le monde devrait avoir les mêmes droits. La loi ne devrait pas accorder de statut spécial à certains individus par rapport à d'autres.

M. Reid: Ou bien faire de la discrimination entre les gens.

M. Frampton: Les rapports privés entre les individus privés constituent une tout autre question, laissée à la discrétion de chaque personne.

Il n'en demeure pas moins la loi doit traiter tout le monde de la même façon, sans distinction de race, de religion, d'origine ethnique, ou autre catégorie de cette nature.

M. Nicholson: Ajouteriez-vous à la Constitution canadienne des dispositions spéciales à l'égard des autochtones?

M. Frampton: Pas du tout. On ne devrait pas faire de distinction entre les individus devant la loi. On ne devrait accorder aucun statut spécial à un individu par rapport à un autre.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je veux simplement faire savoir qu'il existe toujours l'article 91.24 qui s'applique aux autochtones. Cet article fait partie intégrante de la Constitution. Il y a une bonne raison pour cela, bien entendu.

M. Nicholson: Mais je crois qu'il n'est pas d'accord avec cette distinction que nous faisons. Voilà ce qu'il nous dit.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Ah, je vois.

Mr. Blackburn: Mr. Frampton, I find your brief interesting, particularly since you bothered to deal with the difficulties that the experts themselves are facing in interpreting the Canadian Constitution. Some of these difficulties arise from several provisions concerning amendments to the Constitution. Some amendments require the approval of seven out of 10 provinces and others require unanimity.

Would it be wise to enshrine in the Constitution a provision whereby a referendum would have to be held each time an amendment was to be made? Would it not be better to adopt a more flexible approach, that of changing our

processus d'amendement avec l'accord de sept provinces qui représentent 50 p. 100 de la population canadienne et d'accorder un droit de veto au Québec? Bien sûr, comme société distincte, le Québec veut une protection quant à ses institutions et à d'autres aspects fondamentaux. Ne vaut-il pas mieux utiliser le référendum uniquement lorsqu'on est dans une impasse, comme élément suprême pour dénouer l'impasse? Par exemple, si on voulait changer la présente formule d'amendement par une formule plus facile comme celle que je viens de décrire, soit l'accord de sept provinces sur dix avec un droit de veto, et qu'on était dans une impasse parce que les premiers ministres ne s'accorderaient pas, le gouvernement pourrait utiliser le référendum comme outil ultime pour demander au peuple de trancher la question. Les premiers ministres seraient alors liés par le résultat du référendum parce que le peuple aurait parlé. Ne vaut-il pas mieux utiliser le référendum uniquement comme outil ultime plutôt que de l'enchâsser dans la Constitution? Si on enchâssait le référendum dans la Constitution, le processus deviendrait beaucoup plus complexe et beaucoup plus long.

Je veux avoir vos commentaires, s'il vous plaît.

Mr. Frampton: You have raised a very interesting question regarding the present amending formula versus a formula using referenda. In general, I think we should not use the referendum procedure only as a last resort; we should use it for all amendments.

You have also raised the question of Quebec vis-à-vis other provinces. The method we propose, with a slight variation, is also used in Switzerland, where there are not two but four language groups. For many centuries Switzerland has been one of the most stable and peaceful societies in the world. We would not be in favour of any sort of veto power for any one province. As I mentioned earlier, in a federal state all the states or provinces, or whatever the divisions within the country are called, are each other's partners. They must be considered fundamentally equal, and ideally they must be given equal power and presence on the national scene and equal representation in one of the two federal legislative bodies.

With regard to the distinctiveness of the province of Quebec, I recognize that in many ways Quebec is distinct. It has many differences and unique advantages that are not found elsewhere in the country. However, this does not mean that other parts of Canada are not, in their own way, also unique. Recently, I had occasion to travel to many different parts of the country, and I assure you that when I was in Nova Scotia I did not make the mistake of thinking I was in New Brunswick, and when I was in Saskatchewan I did not make the mistake of thinking I was in Alberta or Manitoba. In each case I knew exactly where I was and that each province had a flavour different from those of its neighbouring provinces.

## [Traduction]

amending process and requiring the approval of seven provinces representing 50 p. 100 of the Canadian population and giving Quebec the right to veto? Quebec, as a distinct society, of course wants some protection for its institutions and other fundamental aspects. Would it not be better to reserve the referendum for situations when we are in a deadlock, as a last resort to break the deadlock? For instance, if we wanted to replace the current amending formula with an easier formula such as the one I just described, namely the approval of seven out of 10 provinces with a veto right, and we were in a deadlock because the premiers could not agree, the government could use the referendum as a final means of asking the people to decide on the question. The premiers would therefore be bound by the results of the referendum because the people would have spoken. Is it not better to use a referendum solely as a final means rather than enshrining it in the Constitution? If we were to enshrine the referendum in the Constitution, the process would become much more complicated and time-consuming.

I would like to hear what you have to say about this please.

M. Frampton: Vous avez soulevé une question très intéressante en ce qui concerne la formule de modification actuelle par rapport à celle prévoyant l'utilisation d'un référendum. En général, je crois que nous ne devrions pas utiliser le référendum uniquement en dernier recours; nous devrions l'utiliser pour toutes les modifications.

Vous avez également soulevé la question du Québec par rapport aux autres provinces. La méthode que nous préconisons, quoique légèrement différente, est également utilisée en Suisse, où il existe non pas deux mais quatre groupes linguistiques. Depuis bien des siècles, la Suisse est parmi les sociétés les plus stables et les plus pacifiques au monde. Nous ne serions pas en faveur d'accorder n'importe quel droit de veto à n'importe quelle province. Comme je l'ai dit tout à l'heure, dans un État fédéral, tous les États ou toutes les provinces, quel que soit le nom donné aux divisions du pays, sont en effet des partenaires. On devrait les considérer comme des partenaires essentiellement égaux et, idéalement, on devrait leur accorder les mêmes pouvoirs, la même présence sur la scène nationale et la même représentation dans une des deux assemblées législatives fédérales.

En ce qui concerne la nature distincte de la province de Québec, je reconnais que cette province comporte bien des éléments distincts. En effet, le Québec comporte maintes différences et des avantages qui lui sont particuliers et qu'on ne trouve nulle part ailleurs au pays. Cela ne veut pas dire, cependant, que les autres régions du Canada ne sont pas, à leur manière, elles-mêmes distinctes. Récemment j'ai eu l'occasion de me rendre dans bien des coins de notre pays, et je peux vous assurer que lorsque j'étais en Nouvelle-Écosse, je n'ai jamais eu l'impression que j'étais en Saskatchewan, je n'ai jamais eu l'impression que j'étais soit en Alberta ou au Manitoba. Je savais exactement où j'étais et je me suis rendu compte que l'ambiance qu'on trouvait dans une province était différente de celle de ses voisines.

M. Blackburn: Je ne vois pas comment on pourrait vendre une telle chose au Québec sans lui donner une protection quelconque. Il y a des éléments de la Constitution qui peuvent être changés avec le principe actuel, avec l'accord des deux tiers des provinces, et qui pourraient avoir des conséquences énormes pour le Québec, entre autres le Sénat. Si le Québec n'a pas de protection, il est menacé à court terme, à moyen terme ou à long terme. Son avenir est menacé.

• 1620

Vous préconisez une formule exigeant l'appui des trois quarts de la population. Si on faisait une proposition quelconque, le Québec pourrait se faire avaler par la majorité anglophone canadienne sur un élément qu'il désapprouverait. Il y a une lacune dans votre formule.

Le but de notre Comité est d'essayer de trouver une façon de nous sortir de l'impasse actuelle. Si le Québec voulait participer et acceptait tout ce qui est là, il n'y aurait pas de problème, mais le Québec tient à une protection, à des pouvoirs spéciaux, à un renouvellement du fédéralisme, et il faut changer la formule d'amendement.

Mr. Frampton: You have spoken about the perceived necessity to sell whatever evolves from these hearings to Quebec in particular, as opposed to other parts of the country. You have also raised the question of protection for Quebec, as though somehow Quebec is threatened within the Canadian federation.

Getting back to the original context of our presentation—namely, that the protection of individual rights is paramount—if we had a constitution where individual rights were protected across the board, there would be no discussion of legal privileges or special status for Quebec. It would be cut and dried that the types of oppressive legislation, which do exist in that province and which appear to enjoy wide popular support in that province, could not be implemented. They would be invalid. They would be blocked by the courts, as they ought to be.

I fail to see, though, in what way Quebec needs protection. Protection from what? In what way does our federal structure threaten Quebec?

M. Blackburn: Vous vous demandez en quoi le Québec est menacé. La formule d'amendement actuelle permet de modifier le Sénat avec le consentement de sept provinces sur dix. Actuellement, à l'intérieur du Sénat, il y a quatre grandes régions. Le Québec a 24 sénateurs. Dans le modèle proposé par l'Ouest canadien, on parle d'un Sénat égal, efficace et équitable comportant une représentation égale par province. Dans cela, le Québec perd automatiquement des éléments importants. Si on appliquait votre formule d'amendement, l'ensemble des Canadiens pourrait décider de modifier la composition de la Cour suprême par référendum, et le Québec, étant minoritaire, pourrait se faire avaler par la majorité des Canadiens de langue anglaise.

Quand le Canada a été formé, en 1867, il y avait le Haut-Canada et le Bas-Canada, qui étaient l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. Le Québec a toujours été distinct. La langue française a toujours

[Translation]

Mr. Blackburn: I do not see how we could sell this idea to Quebec without giving it some type of protection. Some aspects of the Constitution can be amended with the present formula, namely the approval of two-thirds of the provinces, and this situation could have serious consequences for Quebec. Take the Senate, for instance. If Quebec is not given protection, it is threatened in a short term, in the medium term, and in the long term. Its future is threatened.

You are advocating a formula requiring approval of threequarters of the population. If we were to go ahead with such a proposal, Quebec could voice its disapproval about a given matter but be swallowed up by the Canadian anglophone majority. There is something lacking in your formula.

The aim of our Committee is to try to find a way out of the current deadlock. If Quebec wanted to participate and agreed to everything there would be no problem. However, Quebec wants protection, special powers and renewed federalism. The amending formula has to be changed.

M. Frampton: Vous faites allusion à la nécessité apparente de vendre tout ce qui résultera de ces audiences au Québec en particulier, sans égard aux autres régions du pays. Vous avez aussi soulevé la question de la protection à accorder au Québec, comme si le Québec était menacé d'une façon ou d'une autre au sein de la fédération canadienne.

Pour revenir au contexte original de notre présentation—c'est-à-dire que la protection des droits individuels est primordiale—si notre Constitution protégeait systématiquement les droits individuels, on ne discuterait pas des privilèges juridiques ou d'un statut spécial pour le Québec. Il serait réglé d'avance que les diverses lois oppressives qui existent dans cette province et qui, de toute évidence, jouissent d'une grande popularité, ne pourraient pas être appliquées. Elles seraient non valides et cassées par les tribunaux, comme elles devraient l'être.

J'ai du mal à comprendre, cependant, pourquoi le Québec a besoin de protection. Contre quoi veut-il être protégé? En quoi notre structure fédérale représente-t-elle une menace pour le Québec?

Mr. Blackburn: You are wondering why Quebec feels threatened. With the present amending formula, we can change the Senate providing seven out of the 10 provinces are in agreement. Within the Senate, there are now four major regions. Quebec has 24 senators. The West has suggested that we create a Triple-E Senate, namely, a Senate that is elected, effective and has equal representation for all of the provinces. Quebec would loose a great deal with such a model. If we were to implement your amending formula, Canadians could, through a referendum, decide to amend the composition of the Supreme Court and Quebec, being a minority, would be swallowed up by the English-speaking Canadian majority.

When Canada was founded back in 1867, there was Upper Canada and Lower Canada, which comprised Ontario, Quebec, Nova Scotia and New Brunswick. Quebec has always been distinct. The French language has always prevailed in

prévalu chez nous. Cela est aussi dans la Constitution. Votre formule d'amendement permettrait de changer ceci. S'il y avait un référendum, les trois quarts des Canadiens pourraient décider que la langue anglaise prévaut partout au pays.

Le Québec a besoin d'une protection. Il va falloir qu'il l'ait. Si on ne la lui accorde pas, on ne pourra pas avancer.

Mr. Frampton: You have not made the case that there is a threat within the Canadian federation to Quebec or, to be more particular, to the existence of the French language and culture. On the contrary, there are more than five million people in Quebec, a very large group of people within even the population of Canada, whose mother tongue is French and who continue to speak that language fluently.

1625

Do you mean to suggest that if Quebec does not somehow have special status, special powers, they will all stop speaking French and they will not teach it to their children?

M. Blackburn: Je répète que si on adopte une formule d'amendement constitutionnel exigeant le consentement des deux tiers des provinces sans accorder une protection au Québec, rien n'empêchera les gouvernements futurs d'adopter de nouveaux amendements constitutionnels qui transformeront complètement celle-ci et feront en sorte que le Québec perde les éléments essentiels qui le distinguent comme société et auxquels il tient comme à la prunelle de ses yeux, et avec raison. C'est tout, monsieur le président.

Mrs. Campbell: I have a point of order. I think he is legitimately saying what you have said in your brief, and I do not think you have answered that. He is saying that if there was a vote on protecting language in Quebec and it went three-quarters against protecting it, you do not feel there is any reason to protect the language of Quebec, even though they only have 25% of the population.

Mr. Frampton: That is correct. We do not believe there is any validity whatsoever in having laws that tell people, for example, in what language they may erect a sign on their private property. We do not believe there is any validity whatsoever in telling people in what language their children must be educated. That is for the parents to decide, not the state.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): One of the reasons why consideration was made the way it was and one of the reasons why we have federalism instead of a legislative union is because the people in the Maritimes wanted a federation, and because of the civil code and the French language in Quebec, they wanted a federal state instead of a legislative union.

Nobody knows the future. One day Canada may have a population of 50 million. It is probable, in my opinion. If you have six million or seven million Quebeckers—nobody knows—there is not a watertight protection for the civil code and the French language, in the sense that the division of power may be amended by seven provinces with 50% of the population. Of course you will tell me that because of section 38, Quebec may opt out. But if there is no mandatory compensation, as is the case outside culture and education, then of course it is a very serious amendment, and the same may be true of some others.

### [Traduction]

our province. This has been guaranteed in the Constitution. Your amending formula could change that. Three-quarters of the Canadian population could, via a referendum, decide that English should prevail throughout the country.

Quebec needs protection. Quebec is going to have to get this protection. Otherwise, we will not be able to move ahead.

M. Frampton: Vous ne m'avez pas convaincu qu'il existe, au sein de la fédération canadienne, une menace pour le Québec ou, plus précisément, pour l'existence de la langue et de la culture françaises. Au contraire, il y a plus de cinq millions de personnes au Québec, ce qui constitue un groupe considérable au sein de la population canadienne, dont la langue maternelle est le français et qui continue à le parler couramment.

Voulez-vous dire que si le Québec ne se voit pas accorder un statut spécial et des pouvoirs spéciaux, ils cesseront de parler français et d'enseigner leur langue à leurs enfants?

Mr. Blackburn: As I said, if we adopt an amending formula requiring the consent of two-thirds of the provinces without giving Quebec any kind of protection, nothing will prevent future governments from adopting other amendments which will completely transform the Constitution to the extent that Quebec would loose the essentiel elements that make it a distinct society and that are so precious to Quebecers, with reason. That is all, Mr. Chairman.

Mme Campbell: J'invoque le Règlement. Je crois qu'il a effectivement répété ce que vous avez énoncé dans votre mémoire, et que vous n'avez pas répondu. Selon lui, s'il y a un vote sur la protection des droits linguistiques au Québec et que trois quarts des votants s'y opposent, vous ne voyez pas pourquoi on protégerait les droits linguistiques au Québec même si les Québécois constituent 25 p. 100 de la population.

M. Frampton: C'est exact. Nous jugeons inacceptable l'adoption de lois qui stipulent, par exemple, la langue des affiches que les gens apposent sur leur propriété privée. Nous jugeons inacceptable que l'État dise aux gens dans quelle langue leurs enfants seront éduqués. Cette décision incombe aux parents, et non pas à l'État.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Si la Confédération est telle qu'elle est et si nous avons un régime fédéral et non une union législative, c'est parce que la population des Maritimes voulait une fédération et aussi en raison de l'existence du Code civil et de la langue française au Québec; on a voulu un État fédéral plutôt qu'une union législative.

Personne ne connaît l'avenir. Il est fort possible qu'un jour, le Canada compte 50 millions d'habitants. C'est même probable, selon moi. S'il y a alors six ou sept millions de Québécois, le Code civil et la langue française ne seront plus protégés puisque la répartition des pouvoirs peut être modifiée avec l'approbation de sept provinces comptant 50 p. 100 de la population. Bien sûr, vous me direz que le Québec a un droit de retrait aux termes de l'article 38. Mais s'il n'existe pas d'indemnisation obligatoire, comme c'est actuellement le cas dans les domaines autres que la culture et l'éducation, il s'agit alors d'un amendement très grave comme pourraient l'être d'autres.

To me, there is a valid reason for such a protection. It is an easy amendment in the case of the civil code. It is to say that if ever it is changed, Quebec will be protected. It is a richness for Canada. It is not an obstacle. Anyway, we have the right to agree or disagree on this.

Mrs. Campbell: Since I brought up the point of order and he answered it, I am sure all members of the committee would say we recognize that distinctive nature of Quebec. I just wanted to clarify my colleague's answer for the record, but certainly I think we all recognize Quebec and the status it has within Canada.

**Mr. Frampton:** With respect, I never said Quebec was not distinctive. I merely pointed out that—

Mrs. Campbell: It could lose it by just not giving it any veto.

Mr. Frampton: No. I disagree. The distinctiveness is not something that applies to the Government of Quebec. It is something that is found in the people who live there. If Quebec has precisely the same powers and authorities as the other provinces, that is not going to change. Just because the Government of Quebec does not have certain legislative powers that other provinces do not have, it is not suddenly going to make the population of Quebec change overnight.

• 1630

Mrs. Campbell: I hate to disagree with you, but if you have a referendum in which three-quarters is the majority needed, then you can visualize in the future, as has been brought out, that the rights that belong to Quebec could be voted by the majority of three-quarters to say they no longer exist. That is all we are trying to point out.

Mr. Frampton: What you are speaking of, though, are not rights. They are privileges. You are speaking about groups of people.

Mrs. Campbell: They came into Confederation for...provinces coming in with sort of different rights. Other provinces that have joined have had those rights protected, too—Newfoundland and P.E.I. Others have been given protection in joining Confederation. I think Quebec was given protection, too.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): But if your theory is well-founded, it means that in a democratic society like Canada we will never need any constitutional guarantees. But obviously everybody in this country says we need some constitutional guarantees. The aboriginal peoples, the minorities—

Mrs. Campbell: P.E.I.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): —P.E.I. And is not federalism based on rights, not on privileges? Obviously it is on rights.

Mr. Frampton: Absolutely. It is based on rights in particular, but what I am hearing here is that there is concern about groups of people, as if groups of people somehow possess rights that the individuals within those groups do not possess.

[Translation]

À mon sens, une telle garantie est justifiée. C'est une modification facile dans le cas du Code civil: il suffit de dire que s'il y a modification, le Québec sera protégé. C'est une des richesses du Canada et non un obstacle. Quoi qu'il en soit, chacun a son opinion sur ce sujet.

Mme Campbell: Étant donné que j'ai invoqué le Règlement et que le témoin a répondu à la question, je suis certaine que tous les membres du comité s'entendent pour reconnaître la nature distincte du Québec. Je voulais simplement clarifier la réponse de mon collègue. Je crois néanmoins que nous reconnaissons tous le Québec et le statut particulier qu'il a au sein du Canada.

M. Frampton: Sauf le respect que je vous dois, je n'ai jamais dit que le Québec n'est pas distinct. J'ai simplement fait remarquer...

Mme Campbell: Il pourrait perdre son statut distinct si on ne lui accorde pas un droit de veto.

M. Frampton: Non, je ne suis pas d'accord. Ce caractère distinct ne s'applique pas au gouvernement du Québec, mais aux gens qui y vivent. Si le Québec a exactement les mêmes pouvoirs que les autres provinces, il n'en changera pas pour autant. Que le gouvernement du Québec perde certains pouvoirs législatifs que les autres provinces n'ont pas ne signifie pas que les Québécois changeront du jour au lendemain.

Mme Campbell: Je regrette, mais je ne partage pas votre avis. Si l'on tient un référendum nécessitant l'approbation des trois quarts de la population, il est facile d'imaginer cette majorité décidant par vote de supprimer des droits dont jouit le Québec. C'est ce que nous tenions à vous faire remarquer.

M. Frampton: Mais vous ne parlez pas de droits; vous parlez de privilèges et vous parlez de groupes de personnes.

Mme Campbell: Les provinces sont entrées dans la Confédération chacune avec leurs droits. D'autres provinces qui se sont jointes au Canada ont vu leurs droits protégés, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Edouard, par exemple. D'autres se sont vu accorder cette protection lorsqu'elles ont adhéré à la Confédération. Je crois que le Québec aussi s'est vu accorder cette protection.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Mais si votre théorie est bien fondée, une société démocratique comme le Canada n'a pas besoin de garanties constitutionnelles. Pourtant, tout le monde dans ce pays nous dit que des garanties constitutionnelles sont nécessaires. Les peuples autochtones, les minorités...

Mme Campbell: L'Île-du-Prince-Edouard...

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): ... l'Île-du-Prince-Edouard. Et le fédéralisme se fonde sur des droits, et non sur des privilèges.

M. Frampton: Absolument, il se fonde sur des droits particuliers. Mais il me semble que ce comité se préoccupe beaucoup de groupes de gens, comme si des groupes de gens possédaient des droits que les individus de ces groupes ne détiennent pas.

In fact, there are only individual rights. There is no such thing as a collective right. There are no collective rights. All rights that people enjoy and have are things they get from nature; they are natural rights. They are born with those rights. They do not gain any extra rights when they join a group or from being part of a group.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): How can you explain Section 93, the nominational rights, which are collective rights? How can you explain Section 91.24?

An hon. member: Aboriginals.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): How can you explain Sections 25, 35, and 37 of the Constitution Act of 1982, which obviously the Supreme Court said ten times over are collective rights?

Collective rights are enshrined in the Constitution of Canada, at least at two levels. Aboriginal peoples—Sections 25 and 35 are very clear-cut. It is not me who is saying that. It is the Supreme Court of Canada. And Section 93 has been declared by the Supreme Court of Canada and the Privy Council as enshrining collective rights.

For the rest, it is debatable whether it is collective or individual, but for those two there is no doubt that it is collective rights.

**Mr. Frampton:** The present Constitution may well have provisions—

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): You want to amend the Canadian Constitution?

Mr. Frampton: —that appear to grant collective rights. To the extent that such provisions are in the Constitution, they should be amended. They should be repealed.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): You would repeal Section 91.24 and Sections 25 and 35?

Mr. Frampton: I would repeal any part of the Constitution that appears to give legal or other validity to the concept of collective rights as opposed to individual rights. Yes.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Your point is clear-cut

Senator Gigantès: On the first page of your brief, in the fourth paragraph, you say:

Government exists to protect the natural rights of individuals to life, liberty and property, and not for any other purpose.

#### Mr. Frampton: That is correct.

**Senator Gigantès:** In protecting the life of an individual, would you say the government should protect that life against disease?

Mr. Frampton: If you mean should the government set up a monopoly system of health insurance and compel individuals against their free will to buy their health insurance from that monopoly, then the answer is no. They have the right—

**Senator Gigantès:** So the right to protection of your life is not equal if you are poor or if you are rich, in your view.

### [Traduction]

En fait, il n'y a que des droits individuels, il n'y a pas de droit collectif. Tous les droits dont jouissent les gens découlent de la nature; ce sont des droits naturels et innés. Personne n'obtient de droits additionnels parce qu'il se joint à un groupe ou qu'il en fait partie.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Comment expliquezvous l'article 93, le droit relatif aux écoles séparées, qui est un droit collectif? Comment expliquez-vous l'article 91.24?

Une voix: Les autochtones.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Comment expliquezvous les articles 25, 35 et 37 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui confèrent des droits que la Cour suprême a, à maintes reprises, qualifiés de droits collectifs?

Les droits collectifs sont enchâssés dans la Constitution du Canada, à deux niveaux au moins. Les articles 25 et 35 sur les peuples autochtones sont très clairs et ce n'est pas moi qui le dis, c'est la Cour suprême du Canada. La Cour suprême du Canada et le Conseil privé ont tous deux déclaré que l'article 93 enchâssait des droits collectifs.

Pour le reste, on peut discuter longtemps de ce qui est collectif ou individuel, mais pour ce qui est de ces deux droits, il ne fait aucun doute que ce sont des droits collectifs.

M. Frampton: La Constitution actuelle contient peut-être des dispositions. . .

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Voulez-vous modifier la Constitution canadienne?

M. Frampton: . . . qui semblent accorder des droits collectifs. Si de telles dispositions existent dans la Constitution, elles devraient être amendées, voire révoquées.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Vous croyez qu'il faut révoquer l'article 91.24 et les articles 25 et 35?

M. Frampton: Je révoquerais tout article de la Constitution qui semble légitimer le concept des droits collectifs par opposition aux droits individuels.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Votre point de vue est très clair.

Le sénateur Gigantès: A la première page de votre mémoire, au quatrième paragraphe, vous dites ce qui suit:

Les gouvernements existent uniquement pour protéger les droits naturels des individus à la vie, à la liberté et à la propriété.

M. Frampton: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Croyez-vous que le gouvernement, dans son obligation de protéger la vie des individus, devrait protéger cette vie contre la maladie?

M. Frampton: Si vous me demandez si le gouvernement a le droit de créer un régime de soins de santé monopolistique et d'obliger les individus à obtenir leurs soins de santé dans le cadre de ce système, eh bien, la réponse est non. Ils ont le droit. . .

Le sénateur Gigantès: Donc, selon vous, le droit à la vie n'est pas le même pour les pauvres et pour les riches.

A poor person in a system which does not have state medical insurance will not necessarily get as good protection for his life as a rich person, so the rights you want to guarantee are not equal.

Mr. Frampton: That is not true.

Senator Gigantès: It is not?

• 1635

Mr. Frampton: The rights are equal. The access may not be equal, but that is not something that relates to the legal status of the individual. Rather, it is something that relates to their economic status, the type of work they do, the amount of income they have, the type of values they have, and the choices they make as they go through life.

Senator Gigantès: Would you make an exception for a person who is mentally handicapped and cannot earn a sufficient income to pay a doctor?

Mr. Frampton: In cases like that—and I certainly agree that is an unfortunate circumstance—in my opinion that person has no option but to rely on charitable organizations. There are only three ways in life to acquire something; you can earn it by your own efforts, you can be given it as a gift or through some charitable means, or you can take it by force from someone else. No one, for whatever reason, has the right to take something from someone else by force.

Senator Gigantès: Would you say that someone can enjoy or even defend his liberty if his education is grossly unequal to that of another?

Mr. Frampton: Yes, I would say that.

Senator Gigantès: You would? So an uneducated person who does not even know what his liberty is in terms of the law, and so on, in your view is as able to defend himself as are some of the eminent lawyers around this table.

Mr. Frampton: By no means would he necessarily be equal to those lawyers in his ability to understand legal maxims; however, the fact that a person has not been educated in a particular academic environment does not guarantee that he or she does not have other means to acquire that knowledge. For example, a person may not have gone to university, yet through self-study may have learned about economics or other subjects that are normally taught at university. The fact that he has not been to university does not necessarily mean that he has not had the opportunity to study those subjects.

**Senator Gigantès:** Would a poor person in the system you propose have a right to free legal aid?

Mr. Frampton: Again, no one has any right to take something from another by force. The end does not justify the means. If the means themselves are evil, as in the use of force, to take something by force is just that. If I am poor and I need legal assistance and I say that you must help me—and you have no obligation to do so—then in effect I am stealing your legal expertise. I have no right to do that.

# [Translation]

Là où il n'existe pas d'assurance-maladie d'Etat, la vie des pauvres n'est pas nécessairement aussi bien protégée que celle des riches; les droits que vous voulez garantir ne sont donc pas égaux.

M. Frampton: Non, c'est faux.

Le sénateur Gigantès: C'est faux?

M. Frampton: Ce sont des droits égaux pour tous. L'accès n'est peut-être pas le même pour tous, mais cela n'est pas relié au statut juridique de chacun mais, plutôt, à la situation économique, au genre de travail qu'on exerce, à son revenu, à ses valeurs et aux choix que l'on fait dans la vie.

Le sénateur Gigantès: Feriez-vous exception dans le cas d'un handicapé mental qui ne peut gagner assez d'argent pour payer un médecin?

M. Frampton: Dans de tels cas, qui sont, je le reconnais, tout à fait malheureux, le seul recours reste les oeuvres de charité. Dans la vie, il n'y a que trois façons d'obtenir quelque chose: on peut l'obtenir grâce à ses propres efforts, on peut se le voir offrir en guise de cadeau ou par charité ou on peut le prendre de force à quelqu'un d'autre. Personne, pour quelque raison que ce soit, n'a le droit de prendre quoi que ce soit de force à quelqu'un d'autre.

Le sénateur Gigantès: Croyez-vous que celui qui est beaucoup moins instruit qu'un autre puisse jouir de sa liberté ou tout au moins la défendre?

M. Frampton: Oui, je le crois.

Le sénateur Gigantès: Ah oui? Donc, une personne peu instruite qui ne sait même pas ce qu'est la liberté en termes juridiques, peut se défendre tout aussi bien que certains des éminents avocats qui sont ici présents.

M. Frampton: Sa capacité à comprendre le droit serait vraisemblablement moindre que celle des avocats; cependant, ce n'est pas parce qu'on n'a pas fréquenté l'école qu'on ne peut pas acquérir des connaissances. Par exemple, une personne qui n'a pas fréquenté l'université peut néanmoins, eu autodidacte, appendre l'économie ou tout autre sujet généralement enseigné à l'université. Elle n'est pas allée à l'université, mais elle a quand même des connaissances sur le sujet.

Le sénateur Gigantès: Dans le système que vous proposez, les pauvres auraient-ils droit à l'aide juridique?

M. Frampton: Je le répète: personne n'a le droit de prendre quoi que ce soit à force à quelqu'un d'autre. La fin ne justifie pas les moyens. Si les moyens employés sont cruels, tels que le recours à la force, s'approprier le bien d'autrui par la force est cruelle. Si je suis pauvre, que j'ai besoin d'assistance juridique et que je vous demande de m'aider, vous n'êtes nullement obligé de le faire; je me trouve ainsi à m'approprier une connaissance du droit, et je n'ai aucun droit de le faire.

Senator Gigantès: Suppose you have a single mother who wants support payments for her children from their father, and this requires a court action. That single mother may be uneducated and may not be very bright, but you would not grant her free legal aid.

Mr. Frampton: On the contrary, you are now dealing with a dereliction of duties on the part of the father. In such a case it is very clear that that father has responsibilities toward the children that he brought into the world. Therefore, it is appropriate, under the criminal law, to compel that father to recognize those responsibilities and to live up to them.

**Senator Gigantès:** You have jumped a bit. There is a trial that precedes that. That father might get away with it if he has a good lawyer and she does not.

• 1640

Mr. Frampton: You could raise the same argument regarding any legal situation. Some lawyers are more skilled than others, or more knowledgeable, and it may well occur that in some cases a person may be able to escape justice by having a good lawyer. There is no guarantee against that.

**Senator Gigantès:** You would not want to redress this at all by affording a lawyer to the mother with the children who has been abandoned by the father, and who cannot afford a lawyer?

**Mr. Frampton:** I would not address it through that way. I would address it through the criminal law the way criminals are prosecuted. I would prosecute the father under the criminal law.

**Senator Gigantès:** But to prosecute the father a case has to be made, and this father will defend himself. What you are saying is you will prosecute him. That is the use of public funds for a prosecutor. So where is your principle?

Mr. Frampton: The principle there is that, as we protect the rights of individuals against the use of force, we also protect in this case children who are dependent upon a father who has brought them into the world for support until they are able to support themselves. Therefore we ought to act to prevent that father from failing to live up to an obligation that he has assumed of his own free will, voluntarily.

Senator Gigantès: So all I can do is quote Voltaire at you and say that though I abhor your opinions, I will defend to the death your right to hold them.

Mr. Nystrom: It seems to me that you said somewhere along the line that all provinces should be equal—

Mr. Frampton: That is right.

Mr. Nystrom: They should have equal rights and privileges, and I take it from this that the programs in each province should be equal as well and there should be no special status or no unique status from one province to the other.

Mr. Frampton: I see very well where your question is leading, and I would answer by saying that each province should have equal powers, equal authority. That does not in any way compel them to use their authority to set up a particular program necessarily.

Mr. Nystrom: I would like to ask you about your own province of Ontario. In Ontario the corporate income tax is collected by the provincial government. In Saskatchewan, Manitoba, British Columbia, Alberta, and the four Atlantic

## [Traduction]

Le sénateur Gigantès: Prenons le cas d'une mère célibataire qui veut obtenir une pension alimentaire du père de ses enfants; il lui faut intenter une poursuite judiciaire. Cette mère célibataire n'est pas très instruite ni particulièrement intelligente, mais vous ne lui accorderiez pas l'aide juridique.

M. Frampton: Au contraire, puisque le père a manqué à son devoir. Dans un tel cas, il est clair que le père a des responsabilités à l'égard de ses propres enfants. Par conséquent, il serait juste, aux termes du droit pénal, de forcer le père à reconnaître ses responsabilités et à les assumer.

Le sénateur Gigantès: Vous allez un peu trop vite. Il y a d'abord un procès, et le père pourrait très bien s'en tirer à bon compte si son avocat est meilleur que celui de la mère.

M. Frampton: On pourrait présenter le même argument pour toute question juridique. Certains avocats sont plus habiles que d'autres, ou plus compétents, et dans certains cas, il peut arriver qu'une personne puisse échapper à la justice grâce à un excellent avocat. Rien ne peut empêcher cela.

Le sénateur Gigantès: Ne peut-on pas corriger la situation en fournissant un avocat à la mère des enfants qui a été abandonnée par le père et qui n'a pas les moyens de s'en payer un?

M. Frampton: Ce n'est pas le moyen que j'utiliserais. Je confierais la cause à un tribunal criminel, comme pour toute affaire criminelle. Je poursuivrais le père en vertu du droit pénal.

Le sénateur Gigantès: Mais pour poursuivre le père, il faut présenter des preuves et le père peut se défendre. Vous dites que vous le poursuivriez. Vous utiliseriez donc les deniers publics pour le travail du procureur. Qu'arrive-t-il à votre principe?

M. Frampton: Voici notre principe: nous protégeons les droits des personnes contre l'utilisation de la force mais également dans ce cas-ci, les enfants qui dépendent d'un père qui les a mis au monde et qui devrait en assurer le soutien jusqu'à ce qu'ils puissent se débrouiller eux-mêmes. Il faut donc agir pour empêcher que le père se dérobe à la responsabilité qu'il a prise de son plein gré, volontairement.

Le sénateur Gigantès: Je ne peux donc que paraphraser Voltaire et vous dire que bien que vos idées me fassent horreur, je défendrais jusqu'à la mort votre droit de les exprimer.

M. Nystrom: Il me semble que vous avez mentionné que toutes les provinces devraient être égales. . .

M. Frampton: C'est vrai.

M. Nystrom: Elles devraient avoir des droits et des privilèges égaux et j'en déduis que les programmes de toutes les provinces devraient être égaux et qu'il ne devrait y avoir aucun statut particulier ou unique pour l'une ou l'autre des provinces.

M. Frampton: Je vois très bien où vous voulez en venir. Je vous répondrai que toutes les provinces doivent avoir des pouvoirs égaux et la même autorité. Cela ne les oblige pas pour autant à utiliser leurs pouvoirs pour mettre sur pied un programme donné.

M. Nystrom: J'aimerais vous poser une question sur votre propre province, l'Ontario. En Ontario, l'impôt sur le revenu des sociétés est perçu par le gouvernement provincial. En Saskatchewan, au Manitoba, en Colombie-Britannique, en

provinces it is collected by the federal government. That is a special status for Ontario. In Alberta I should say too that the corporate tax is collected by the Province of Alberta. In Quebec, both corporate and individual taxes are collected by the Province of Quebec. You have a special status being given to Alberta, Ontario, and Quebec to collect corporate income tax. That is not the case in the other seven provinces, and in Quebec they have a special status again in terms of collecting the individual income tax.

Would this be a violation of what you would see as being the fundamental equality of the provinces?

Mr. Frampton: Only if it were entrenched in the Constitution. If, for example, the federal government enters into an agreement that is not entrenched in the Constitution, whereby normally the federal government might collect a particular type of tax, but in the one case it would be collected by that province, if such agreement is strictly outside the constitutional framework and therefore is open to determination by either level of government, then I would not see that as a violation of equality of the provinces so long as each province has equal powers and equal status in the Constitution. That would be one of our objectives.

Mr. Nystrom: What about the case of civil law where in the province of Quebec there is the reality of a civil law code and there is common law in the other provinces? That is really a unique status applying only to one province.

Mr. Frampton: It certainly is unique.

Mr. Nystrom: It is a special status.

• 1645

Mr. Frampton: I am not certain necessarily about special status. However, where there is any conflict, in the case of Quebec, between the civil code and the Constitution, very clearly the Constitution of Canada must take precedence and must override anything in the civil law that is contrary to the Constitution.

Mr. Nystrom: I want to ask you a question similar to the one Mr. Blackburn was asking in terms of your amending formula idea, where you have an amendment carried by two-thirds of the provinces or 75% of the people. He made the case that this could exclude the province of Quebec. But if you had an amendment that was carried by two-thirds of the provinces, you could have some very important things in my province of Saskatchewan, or Manitoba, or Alberta, unique to the Prairies that might be overriden by the majority.

In a federal state, how can you justify the tyranny of the majority, in this sense, overriding the rights of the minority?

Mr. Frampton: To the extent that in our proposal we proposed that any amendment be approved by three-quarters of all adult Canadians and also a majority within each of three-quarters of the provinces, that makes it very easy to defeat an amendment. You only need just over one-quarter of the people in Canada either to stay home or to vote no.

#### [Translation]

Alberta et dans les quatre provinces de l'Atlantique, cela revient au gouvernement fédéral. C'est donc un statut spécial pour l'Ontario. Je devrais ajouter qu'en Alberta également, l'impôt sur les sociétés est perçu par la province. Au Québec, l'impôt sur les sociétés et l'impôt des particuliers sont perçus par le gouvernement provincial. On a accordé un statut spécial à l'Alberta, à l'Ontario et au Québec pour la perception de l'impôt sur le revenu des sociétés. Ce n'est pas le cas des sept autres provinces. De plus, au Québec, on a accordé un autre statut particulier pour la perception de l'impôt des particuliers.

Cela enfreint-il ce que vous considérez comme étant l'égalité fondamentale des provinces?

M. Frampton: Seulement si on l'enchâssait dans la Constitution. Ainsi, le gouvernement fédéral peut avoir des ententes particulières sans qu'elles fassent partie de la Constitution. En vertu de ces ententes, les impôts normalement perçus par le gouvernement fédéral pourraient l'être par une province, mais seulement à la condition que l'entente ne fasse pas partie du cadre constitutionnel. Chaque palier de gouvernement pourrait donc définir une entente. Dans ce cas-là, je ne considérerais pas qu'il s'agit d'une violation de l'égalité des provinces, puisque toutes les provinces auraient les mêmes pouvoirs et le même statut dans la Constitution. C'est l'un de nos objectifs.

M. Nystrom: Parlons donc du droit civil. Au Québec, il y a dans la réalité un code civil alors que dans les autres provinces, il y a la Common Law. Il s'agit vraiment d'un statut unique pour l'une des provinces.

M. Frampton: C'est certainement unique.

M. Nystrom: C'est un statut particulier.

M. Frampton: Je ne suis pas persuadé qu'il s'agit d'un statut particulier. Toutefois, dans le cas du Québec, s'il y avait conflit entre le code civil et la Constitution, il est très clair que la Constitution du Canada doit primer et l'emporter sur toutes dispositions de droit civil contraires aux siennes.

M. Nystrom: J'aimerais vous poser une question semblable à celle de M. Blackburn au sujet de votre formule d'amendement. Vous proposez que l'amendement soit adopté par les deux tiers des provinces ou 75 p. 100 de la population. Il disait que cela pourrait exclure la province de Québec. Mais si un amendement était adopté par les deux tiers des provinces, des choses qui sont très importantes pour ma province, la Saskatchewan, ou pour le Manitoba ou l'Alberta, quelque chose de particulier aux Prairies, pourraient être renversées par la majorité.

Dans un État fédéral, comment pouvez-vous justifier la tyrannie de la majorité, soit la suppression des droits de la minorité?

M. Frampton: Comme nous proposons que tout amendement soit approuvé par les trois quarts de tous les Canadiens adultes, en plus d'une majorité des trois quarts des provinces, il est très facile de défaire un amendement. Il suffit qu'un quart des Canadiens restent à la maison ou votent contre.

Mr. Nystrom: I am from Saskatchewan. Who is the Freedom Party of Ontario? What is your membership? Tell us a bit about your party. Maybe I am just a country boy from Saskatchewan and not aware of your party here in the province of Ontario. I assume you are an officially registered party in Ontario. Perhaps you can tell us a bit about your party so we have some background.

My final question follows up on Senator Gigantès, where you were saying that governments exist to protect the natural rights of individuals to life, liberty, and property and not for any other purpose. There are lots of reasons governments exist: to provide medical care, to provide education, affirmative action programs for women, for aboriginal people, to build highways, to build schools. Are those legitimate roles for government? If they are, how do they fit into your philosophy of liberty and property?

Also, tell us a bit about your party.

Mr. Frampton: By all means. As you have suggested, the Freedom Party is an officially registered political party in the province of Ontario. At present we are active only in the province of Ontario on a provincial basis. We have fielded candidates in the last three provincial elections. My position within the party is that I am the Metro Regional Vice-President.

As you can see from our presentation today, our philosophy is that government exists to protect individual rights and freedoms, not to restrict them. That is our platform, our philosophy of government. All of our positions on every issue that comes up are based consistently on that philosophy. They never waver. We never have to ask what we think may be popular to find out where we stand. Our positions are always based consistently on our philosophy.

Regarding things like health care, education, etc., these are things that can be acquired outside the realm of government. Protection of our rights, however, is something that cannot be acquired outside of government. You require government for that

**Mr.** Nystrom: Just one quick question then. Would you, ideally, eliminate or abolish publicly funded medical care, hospitalization, the public school system? Would that be consistent with your philosophy, to eliminate those plans?

Mr. Frampton: To answer your question, for well over 20 years in this country we have had a government monopoly health system. Prior to that, we had competitive health care. In the province of Ontario, when OHIP was established, it was made illegal for competing suppliers to offer the same types of coverage as OHIP. OHIP was also subsidized by the taxpayers from day one. I would strongly suggest that at some point, hopefully not with a relative in hospital, you should go and visit a hospital and look at the empty wards, the empty beds. The things have been closed because the government is failing to do that job. It is doing a terrible job. There is such a shortage in our hospitals that people who need urgent surgery for life-threatening illnesses have to wait, and sometimes they cannot afford to wait. They die while they are waiting.

[Traduction]

M. Nystrom: Je suis de la Saskatchewan. Qu'est-ce que le Freedom Party of Ontario? Qui sont vos membres? Parlez-nous un peu de votre parti. Je ne suis peut-être qu'un campagnard de la Saskatchewan, mais je ne connais pas du tout votre parti ontarien. Je présume que vous êtes un parti officiellement inscrit en Ontario. Vous pourriez peut-être nous parler un peu de vous.

Ma dernière question fait suite à celle du sénateur Gigantès. Vous affirmez que les gouvernements ont pour unique raison d'être la protection des droits naturels des personnes à la vie, à la liberté et à la propriété. Mais il y a bien d'autres raisons d'être pour les gouvernements: fournir les soins médicaux, l'éducation, les programmes d'action positive pour les femmes et pour les autochtones, construire des routes et des écoles. Ce sont là des rÔles légitimes du gouvernement, non? Comment s'insèrent-ils dans votre philosophie de la liberté et de la propriété?

N'oubliez pas de nous parler un peu de votre parti.

M. Frampton: Volontiers. Comme vous le disiez, le Freedom Party est un parti politique officiellement inscrit en Ontario. Actuellement, nous limitons nos activités à la politique provinciale ontarienne. Nous avons présenté des candidats lors des trois dernières élections provinciales. Je suis vice-président pour la région métropolitaine.

Comme nous le disions dans notre exposé, notre philosophie veut que le gouvernement existe pour protéger les droits et libertés des citoyens, et non pour les limiter. C'est notre programme politique, notre philosophie au sujet du gouvernement. Toute position que nous prenons sur une question quelconque découle directement de cette philosophie. Nous n'en dérogeons jamais. Pour prendre position, nous ne nous demandons jamais si notre décision sera populaire. Notre position est toujours fondée sur notre philosophie.

Pour ce qui est des soins de santé, de l'éducation, etc., il s'agit de biens et services qu'on peut se procurer ailleurs qu'au gouvernement. Mais seul le gouvernement peut protéger nos droits. Il faut un gouvernement pour cela.

M. Nystrom: Une petite question, alors. Idéalement donc, élimineriez-vous ou supprimeriez-vous les soins de santé, les hôpitaux et l'enseignement public? L'élimination de ces programmes concorderait-elle avec votre philosophie?

M. Frampton: Pour répondre à votre question, je vous rappelle que depuis 20 ans, nous avons un système de santé où le gouvernement exerce un monopole. Auparavant, il y avait de la concurrence. Lors de la création de l'OHIP en Ontario, on a interdit aux fournisseurs concurrents d'offrir les mêmes garanties que l'OHIP. Dès le début, les contribuables ont subventionné l'OHIP. Je vous suggère fortement d'aller visiter un hôpital, sans toutefois vous souhaiter d'y avoir un parent, et de constater le nombre d'ailes et de lits inoccupés. On a fermé des ailes parce que le gouvernement ne fait pas bien son travail. Il le fait même très mal. Il y a une telle pénurie dans nos hôpitaux que les malades qui ont besoin d'une opération urgente, dont la vie est menacée, doivent attendre. Parfois, ils ne peuvent pas se le permettre et meurent pendant l'attente.

[Translation]

1650

Likewise, we have a school system in the province of Ontario, which I am most familiar with, spending today close to three times as much per student on education as it did ten years ago. But today it is doing a worse job of educating children to face life in the real world than it did ten years ago.

At the same time, thousands of people, wherever they can—some of them are making extreme sacrifices to do so—are taking their children out of that government—run school system and placing them in alternative schools, because they think their children are better off there. So to suggest, as has been implied by your questions, that the country will fall apart if we do not have compulsory government—supported schools or medicare is fallacious.

Ms Hunter: This has given us an opportunity really to look at some of the prevailing values in Canada. What your whole presentation is based upon is a philosophy that the individual is primary. I think it fails to recognize that the individual is also part of a community, and that is where our political philosophies diverge. It is all based on the nature of human beings. Political theory is rife with all sorts of varying interpretations of what human beings are and therefore what theories of governance should predominate for what is most appropriate for human beings.

We would die if it were not for one another. So I think we have incumbent upon us as politicians a mechanism for organizing that relationship. That is what politics is: it is organizing the relationship among us, and our Constitution should reflect that. We are very different from the United States because we recognize that we are a community. We are very different in the kind of historical development of our country. I do not see that the community interests necessarily have to preclude respect for individual rights. But what it all comes down to is the fact that the role of government is to make certain that we can live together harmoniously as a community.

I am not advocating that the government infringe on individual human rights. I would be the first to defend all of that. But the role of government is to organize us politically so that we can live harmoniously, and our Constitution should reflect that.

You are talking about taking away things. I think in answer to Senator Gigantès' point, you said it would be theft. Do you believe the taxation system is theft?

Mr. Frampton: You have raised two questions, and I would like to answer both of them. With regard to the first one, communities, we certainly do recognize that it is desirable, indeed necessary, for human beings to live in harmonious communities. In fact, that is why I am here today, because such harmonious communities can only be based upon respect for individual rights. Whenever you get into a situation where individual rights are not respected or are violated, you have disharmony and conflict.

De même, nous avons un système scolaire en Ontario que je connais très bien. On dépense aujourd'hui près de trois fois plus par étudiant qu'il y a dix ans. Pourtant, on prépare moins bien aujourd'hui les jeunes à affronter la vie, la réalité, qu'on ne le faisait il y a dix ans.

Parallèlement, des milliers de parents font parfois de grands sacrifices pour retirer leur enfant du système d'éducation gouvernemental et les inscrire dans des écoles alternatives, parce qu'ils estiment que c'est préférable pour leur enfant. Il est donc faux de prétendre comme l'insinuait votre question que le pays s'écroulerait si nous n'avions pas des systèmes d'éducation et de santé obligatoires, financés par le gouvernement.

Mme Hunter: Nous avons donc eu l'occasion d'observer certaines des valeurs existant au Canada. Tout votre exposé repose sur une philosophie selon laquelle l'individu est primordial. Je pense que vous ne reconnaissez malheureusement pas que l'individu fait partie de la communauté, et c'est là que nos idées politiques s'opposent. Tout dépend de la nature humaine. Les théories politiques comprennent toutes sortes d'interprétations de ce que sont les humains et du mode de gouvernement qui leur convient le mieux

Nous ne pourrions pas survivre les uns sans les autres. En tant que politiciens, nous faisons partie d'un mécanisme d'organisation de cette relation. Voilà ce qu'est la politique: l'organisation de nos relations. Notre Constitution devrait en tenir compte. Nous sommes très différents des États-Unis parce que nous reconnaissons que nous sommes une communauté. Historiquement, nos pays sont très différents. Je ne pense pas que les intérêts de la communauté doivent nécessairement exclure le respect des droits individuels. Au bout du compte, il faut reconnaître que le rôle du gouvernement est de veiller à ce que nous vivions tous ensemble, comme communauté, dans l'harmonie.

Je ne prétends certainement pas que le gouvernement doive empiéter sur les droits individuels. Je serais la première à m'y opposer. Mais le rôle du gouvernement est de nous organiser politiquement afin que nous vivions harmonieusement. La Constitution devrait en tenir compte.

Vous parlez de supprimer certaines choses. Pour répondre au sénateur Gigantès, je pense que vous avez dit qu'il s'agissait d'un vol. Pensez-vous que la fiscalité soit du vol?

M. Frampton: Vous avez soulevé deux questions et je vais répondre à chacune. Pour la première, sur les communautés, nous reconnaissons certainement qu'il est souhaitable, voire nécessaire, que les humains vivent dans des communautés harmonieuses. C'est d'ailleurs la raison de ma présence ici, puisque les communautés harmonieuses ne peuvent être fondées que sur le respect des droits individuels. Dès que ne sont plus respectés ou que sont bafoués les droits individuels, il y a discorde et conflit.

• 1655

For example, in the province of Quebec, there is conflict between the majority in that province who desire to have laws to protect the French language from what they see as a threat and the minority in that province who want to enjoy their rights to, if they so choose, use a different language.

You have disharmony in the province of Ontario between those who want all the stores to be closed on Sunday and those of different persuasions, whether they be of a different religious persuasion or have some other viewpoint, who believe that this law is discriminatory against them and who see that it has severe personal consequences for them. That certainly is the case with those who have a different religion and are devout in that religion.

On the taxation system, as I have argued in the editorial pages of the newspapers, any tax for anything other than essential services that are provided to every taxpayer is unjust. The purpose of the majority of the taxes we are paying in this country today—and they are high taxes, believe me—is to take people's hard–earned money away from them and give it to someone else. What right do we have to do that? What is fair about that? There is no fairness in that. It is unfair; it is unjust; it is wrong.

Ms Hunter: Thank you. I echo Senator Gigantès' quotation.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Frampton, you have exposed very clearly the philosophy of your party. Of course the debate on the values and the debate on individual and collective rights is a debate that is going to go on for a long time. It is of course very difficult to draw a line between individual and collective rights; but, as you have seen from our discussion, people agree to disagree sometimes. I wish to thank you for your presentation.

**Mr. Frampton:** I wish to thank all of you also for this opportunity. It has been a pleasure.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Our next witness is from the Ukrainian Canadian Congress. I invite Mr. Orest Rudzik, Vice-Chair, Civil Liberties Commission, and Mr. Nestor Woychyshyu, Chair, Ukrainian Community Development Committee.

Mr. Orest Rudzik (Civil Liberties Commission, Ukrainian Canadian Congress): I believe we have distributed a copy of our brief, and what we propose to do is to walk you through it, allowing a sufficiency of time for any issues or questions that might arise.

My name is Orest Rudzik; I am from Toronto; I am a retired English professor; I practise law as a barrister.

My colleague, Nestor Woychyshyu, practises law as a barrister, concentrating at present on immigration affairs.

We come before you through our respective task force committees. One of the points we will be making is that we have been around for 100 years, so we have managed to make a bit of a dent in the national consciousness. Our organized community is represented by an umbrella organization called the Ukrainian Canadian Congress, headquartered in Winnipeg, as the headnote indicates. Like so many volunteer organizations, we fulfil our tasks of representing the

[Traduction]

Au Québec, par exemple, il y a un conflit entre la majorité de la province qui veut des lois pour protéger la langue française contre ce qu'elle considère comme une menace, et la minorité, qui veut avoir le droit d'utiliser une autre langue si elle le désire.

Il y a également discorde dans la province de l'Ontario, parce que certains veulent que les magasins soient fermés le dimanche alors que d'autres, ayant d'autres convictions, qu'il s'agisse de convictions religieuses ou autres, estiment que cette loi est discriminatoire à leur endroit et estiment que cela leur nuit personnellement et gravement. C'est certainement le cas de ceux qui ont une autre religion et qui sont pratiquants.

Pour ce qui est de la fiscalité, comme je l'ai écrit dans les pages éditoriales des journaux, toute taxe est injuste si elle est imposée pour des services essentiels autres que ceux qui sont fournis à tous les contribuables. L'objectif du gros des taxes que nous payons aujourd'hui au Canada, et croyez-moi, elles sont élevées, est de prendre l'argent durement gagné dans la poche de certains pour le donner à d'autres. Quel droit avons-nous d'agir ainsi? Où est la justice? Il n'y en a pas. C'est injuste et c'est mal.

**Mme Hunter:** Merci. Je reprends la paraphrase du sénateur Gigantès.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Frampton, vous nous avez clairement exprimé la philosophie de votre parti. Le débat sur les valeurs et les droits individuels et collectifs n'est certes pas terminé. Il est certainement très difficile de fixer des limites entre les droits individuels et collectifs. Mais parfois, comme nous l'avons vu dans nos délibérations, on peut s'entendre pour dire qu'on n'est pas d'accord. Je vous remercie de votre comparution.

M. Frampton: Je vous remercie tous pour cette occasion de nous exprimer. Nous en sommes ravis.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Le témoin suivant est le Congrès ukrainien du Canada. Nous accueillons M. Orest Rudzik, vice-président du Comité des libertés civiles, et M. Nestor Woychyshyu, président du Comité de développement de la communauté ukrainienne.

M. Orest Rudzik (Comité des libertés civiles, Congrès ukrainien du Canada): Je pense que vous avez reçu un exemplaire de notre mémoire et nous allons le parcourir en gardant suffisamment de temps pour les questions.

Je m'appelle Orest Rudzik, je suis de Toronto. Je suis un professeur d'anglais retraité et je pratique le droit.

Mon collègue, Nestor Woychyshyu, pratique également le droit et se spécialise en immigration.

Nous représentons nos comités respectifs. Nous tenons à dire que puisque nous sommes là depuis un siècle, nous avons certainement eu une petite influence sur la conscience nationale. Notre communauté est représentée par un organisme-cadre appelé le Congrès ukrainien du Canada dont le siège social est à Winnipeg, comme le signale notre note d'introduction. Comme d'autres organisations bénévoles, nous nous acquittons de nos tâches de représentation des

community of Canadians of Ukrainian descent, who number just about a million at present, by striking certain task forces. This will be our divided emphasis this afternoon, Mr. Chairman.

• 1700

I will be speaking to the issue that concerns the Civil Liberties Commission—the whole notion of the development of community, collective, and group rights. As you can gather already, we are rather different from your immediately preceding speaker. I was glad we had a chance to eavesdrop to see that indeed there is a fairly wide spectrum of opinion in Canada.

My colleague, Mr. Woychyshyu, will be speaking on some of the possible mechanisms to incorporate and to further what we feel will be the wave of the 21st century for Canada, and indeed for the world.

In points one to six, we recite our basic assumptions.

Mr. Reid: Is this the paper?

**Mr. Rudzik:** The paper is the one with our logo, the Ukrainian Canadian Committee,

le Comité des Ukrainiens canadiens,

and addressed to the special joint committee.

We recognize as facts of life the process of change as being inevitable in government. I think the last time anyone tried to stop that change was in 1789, and there were some disastrous consequences, and again in 1917.

We certainly cannot be accused of that, but we see that the change seems to be focused increasingly in a thrust towards decentralization of governments, towards a kinds of grass-roots responsiveness.

We feel this is a perfectly legitimate kind of decentralization because we feel, not just in our community but in the Canadian community generally in the body politic, that there is a wished-for desire to have our governmental representatives correspond as closely as possible to perceived needs and interests on the part of their constituents.

But as we change, as we decentralize, I think it is very critically important that we not lose track of certain values that should be protected and the most appropriate structural form for these values.

The Ukrainian Canadian Congress is without question committed totally to the present Constitution, and particularly to the Charter of Rights, which is such a very important part of that Constitution, and indeed the 1985 implementation of Section 15.

It was joked at one time that it would be a gravy train in my profession. It has not happened that way, but there has certainly been a lot of activity that demonstrates the utility of that kind of equality provision.

We do not in any way want our remarks to be taken as a criticism of the Charter, but certainly as far as subsection 15.(1) goes, it is a Charter directed to the individual—almost to the point where it could be said to be a kind of American incorporation. It certainly comes from the intellectual universe of Lockean liberalism.

#### [Translation]

Canadiens d'origine ukrainienne, qui sont près d'un million actuellement, en mettant sur pied des groupes de travail. C'est pourquoi nous allons diviser notre exposé, monsieur le président.

Je parlerai des questions intéressant notre comité des libertés civiles, c'est-à-dire le développement de la communauté et les droits collectifs. Vous pouvez dès maintenant constater que nous sommes bien différents du témoin précédent. Je suis content d'avoir eu la chance de venir écouter et d'observer qu'il y avait une très large gamme d'opinions au Canada.

Mon collègue, M. Woychyshyu, vous entretiendra des mécanismes possibles à intégrer et à promouvoir pour ce qui sera la tendance au XXI<sup>e</sup> siècle au Canada et partout dans le monde.

Dans les points 1 à 6, nous articulons nos arguments de base.

M. Reid: Dans ce document?

M. Rudzik: Le document qui porte notre logo, celui du Comité des Ukrainiens canadiens,

the Ukrainian Canadian Committee.

et qui est adressé au comité mixte spécial.

Nous reconnaissons que le changement du processus gouvernemental est normal et inévitable. Je pense que la dernière fois qu'on a tenté de mettre un frein au changement, c'était en 1789, avec les conséquences désastreuses que vous connaissez, et en 1917.

On ne peut certainement pas nous accuser de nous y opposer, mais nous voyons que le changement se fait de plus en plus vers une décentralisation des gouvernements, vers une sensibilisation aux intérêts de la population.

Nous estimons que ce type de décentralisation est tout à fait légitime, puisque nous croyons qu'il y a non seulement dans notre communauté mais au Canada en général un désir d'avoir des représentants au gouvernement qui correspondent le plus possible aux intérêts et aux besoins manifestés par les électeurs.

Dans cette vague de changements et de décentralisation, il est à mon avis crucial de ne pas perdre de vue certaines valeurs que nous devons protéger notamment dans leur structure.

Le Congrès ukrainien du Canada tient à affirmer son engagement envers la Constitution actuelle, particulièrement envers la Charte des droits qui est une partie très importante de la Constitution, surtout dans l'application de 1985 de son article 15.

On a déjà dit que cela serait la poule aux oeufs d'or pour ma profession. Ce n'est pas tout à fait ce qui est arrivé, mais il y a certainement eu beaucoup d'activités pour démontrer l'utilité de ce genre de dispositions relatives à l'égalité.

Sans vouloir critiquer la Charte, celle-ci et surtout le paragraphe 15.(1) protègent surtout les droits individuels. On pourrait presque dire qu'il s'agit de l'intégration de principes américains. On a certainement tiré ces principes de l'univers intellectuel du libéralisme de Lock.

But it is interesting that subsection 15.(2), which then goes on and would seem also to copy from the Americans, does not do so insofar as it immediately introduces a notion of a group that might have to be... Indeed, our group at one time—and we can come back to this if you wish—required affirmative action when it was targeted with a kind of endemic discrimination back in the First World War during the internment process.

The Ukrainian Canadian Congress was an active participant when the Charter itself was being discussed back in the early 1980s. I remember going before the Hays committee. Professor Minoli Lupul was my colleague at that time, and we spoke towards the desirability of what eventually became Section 27—a notion of incorporating not just a recognition of multiculturalism but also an encouragement of its development.

We point to our concern in paragraph six, that in the present discussion by way of the various citizens' fora and the various discussions conducted both provincially, as in our province and in Alberta, wherever there have been discussions, and federally, there is little reference and slight recognition of the multicultural nature of this country and the implications such would have on the development of collective rights.

We welcomed the enactment of the Canadian Multiculturalism Act, at least in this respect: it provided a clear concept—at least ideally, in its statutory and its conceptual framework—of a sense of community.

I think for a group like ours, which has been in this country for 100 years, has gone through times bad and times good, has preserved its heritage and keeps developing its heritage, the very concept of community has become a kind of constitutional priority. We recognize that there are a variety of interests and perspectives in this country, and our position would be that we should somehow develop the maximum form of instrumentation to have these brought first of all to Canada as a whole and to have them effected.

• 1705

I would like to turn the microphone over to my colleague, if I may, Mr. Chairman, who will be proposing certain ways of bringing these into effect. Some of these may seem somewhat exotic, others less so, but I think all of them can be examined for the merit they may contain.

Mr. Nestor Woychyshyu (Ukrainian Community Development Committee, Ukrainian Canadian Congress): Good afternoon. As Dr. Rudzik has indicated, the Ukrainian Canadian Congress has discussed a number of possible alternatives to developing vehicles that would enhance the development of group rights within the Canadian political process. They are perhaps innovative, but we are prepared to speak to them as far as we can. There are three somewhat distinctive alternatives before you. I will briefly outline them, and then I believe we can take further questions.

[Traduction]

Mais il est intéressant d'observer que le paragraphe 15.(2), qui semble également être copié des Américains, ne le fait pas et présente immédiatement la notion de groupe qui pourrait... En fait, il fut un temps où notre groupe, nous y reviendrons si vous voulez, a demandé un programme d'action positive lorsqu'il faisait l'objet d'une discrimination endémique notamment pendant les internements de la Première Guerre mondiale.

Le Congrès ukrainien du Canada a beaucoup participé aux discussions relatives à la Charte au début des années 80. J'ai moi-même comparu devant le comité Hays. M. Minoli Lupul m'accompagnait à l'époque. Nous avons parlé de la nécessité de ce qui est devenu l'article 27, soit la reconnaissance du multiculturalisme et, en plus, de sa promotion.

Nous présentons nos préoccupations au paragraphe 6. Dans les discussions actuelles, dans les divers forums de citoyens et dans les divers comités provinciaux, notamment dans notre province et en Alberta, et dans les comités fédéraux, on fait peu de cas de la nature multiculturelle du pays et de ce que cela pourrait supposer pour les droits collectifs.

Nous avons été ravis de l'adoption de la Loi canadienne sur le multiculturalisme, du moins pour cette raison: on y présente clairement un concept de collectivité reconnue comme faisant partie de son cadre légal et conceptuel.

Pour un groupe comme le nôtre, qui est au Canada depuis 100 ans et qui a vécu des époques plus ou moins heureuses, qui a conservé son patrimoine et qui continue à le faire, le concept même de collectivité est en quelque sorte une priorité constitutionnelle. Nous savons qu'il y a tout un éventail d'intérêts et de points de vue dans ce pays et il faudrait, d'une façon ou d'une autre, mettre en oeuvre autant de moyens que possible pour présenter d'abord cela à l'ensemble du Canada et passer ensuite à l'application pratique.

Je voudrais, si vous me le permettez, monsieur le président, passer le micro à mon collègue qui va présenter différentes options à cette fin. Certaines paraîtront peut-être bizarres, d'autres moins, mais toutes méritent d'être examinées.

M. Nestor Woychyshyu (Ukrainian Community Developpement Committee, Ukrainian Canadian Congress): Bonjour. Comme l'a dit M. Rudzik, le Ukrainian Canadian Congress a envisagé différentes options pour trouver des moyens d'intensifier le développement des droits des groupes dans le processus politique canadien. Ce sont peut-être des formules originales mais nous sommes prêts à les défendre dans toute la mesure du possible. Vous avez là trois options assez différentes. Je vais rapidement vous les présenter et nous pourrons ensuite répondre à d'autres questions.

The Ukrainian Canadian Congress believes that by widening the participation of groups within the Canadian political system, we will reduce some of the conflict that we find at present within it, where actors are not able to express themselves or communicate their viewpoints in an effective manner, often leading to the creation of a situation where discussion is prevented and confrontation develops.

The first proposal the UCC sees as a positive suggestion is a proposal that was offered by the Premier of Newfoundland, Clyde Wells, and that is that within a reformed Senate, a triple–E Senate perhaps, there exists for each of the constituent members of that Senate a veto, or partial veto in reference to themselves, in the area of cultural and language issues. Each constituent would therefore under such a system be required to open themselves to communication by constituent bodies within their province or territory, if regions were recognized rather than provinces, and provide some kind of vehicle where they could communicate and improve the access of those special interest groups. It would thereafter be incumbent upon them to communicate that within this newly created Senate body.

While we support this initiative, there may be certain problems inherent in the effective communication of ideas between the special interest groups, and I include ethnic and other groups. By ethnic, I mean all non-majority language groups within the province. The problem is that without adequate resources or without an implemented path, we basically remain in the situation where we are today, where only those special interest groups that have adequate resources can effectively communicate their point of view to the given province or political actor, the federal government.

The second proposal I would like to bring before you is a modification of the first, and that is the development of a totally new structure within the Canadian political system. This would be the creation of a new council of Canadian unity perhaps or a council of Canadian constitutional questions, whatever the name would be. This would be a permanent body, publicly financed, outside the regular avenues of government but a government body. This body would be a vehicle for promotion of alternatives. It would also be a body where, through periodic hearings or a specialized process, special interest groups, ethnic groups, minority groups of various sorts could have access and input their views. This body would thereafter provide either discussion or proposals to government on the various proposed alternative constitutional changes.

[Translation]

Le Ukrainian Canadian Congress estime en effet qu'en permettant aux groupes de participer davantage au système politique canadien, il sera possible de diminuer les conflits existant dans la situation actuelle, où les acteurs ne parviennent pas à s'exprimer ou à faire comprendre réellement leurs points de vue, ce qui crée parfois une conjoncture où il est impossible de discuter et qui débouche sur la confrontation.

La première proposition qui nous paraît être une suggestion positive a été présentée par le premier ministre de Terre-Neuve, Clyde Wells, selon lequel, dans un Sénat réformé, peut-être un Sénat respectant la règle des trois E, chacun des sénateurs dispose d'un droit de veto, ou de veto partiel, dans les domaines culturels et linguistiques. Selon ce système, chacun des membres du Sénat devrait être tenu de maintenir la communication avec les organismes de sa province ou de son territoire, si l'on reconnaissait les régions plutôt que les provinces, et d'établir une ligne de communication qui donnerait un accès plus facile à ces groupes représentant des intérêts particuliers. Ce serait ensuite à eux de transmettre tous ces points de vue au nouveau Sénat.

Nous sommes favorables à cette idée mais il peut y avoir certains problèmes de communication entre les groupes d'intérêt particulier et j'inclus les groupes ethniques et d'autres. Par ethniques, j'entends tous les groupes de la province n'utilisant pas les langues de la majorité. Mais si les ressources sont insuffisantes ou si aucune voie définie n'existe, nous nous trouvons en fait dans la même situation qu'aujourd'hui, où seuls les groupes d'intérêts spéciaux ayant des ressources importantes peuvent faire part de leurs points de vue aux acteurs provinciaux ou politiques au gouvernement fédéral.

La deuxième proposition que j'aimerais vous soumettre est en fait une modification de la première. Il s'agit de l'établissement d'une structure totalement nouvelle dans le système politique canadien. Ce serait la création d'un nouveau conseil de l'unité canadienne peut-être ou d'un conseil des questions constitutionnelles canadiennes, peu importe le nom qui serait choisi. Il s'agirait d'un organe permanent, financé par l'Etat, à l'extérieur des structures gouvernementales classiques mais rattaché au gouvernement. Cet organisme servirait à promouvoir de nouvelles solutions. Ce serait également un organisme auquel les groupes représentant des intérêts particuliers, les groupes ethniques et les divers groupes minoritaires pourraient avoir accès et présenter leurs opinions, grâce à des audiences régulières ou à un processus spécialisé. Cet organisme présenterait ensuite des suggestions ou des propositions au gouvernement sur les divers changements constitutionnels proposés.

• 1710

As a step toward the creation of such a body, perhaps a clearly identifiable step, a joint or House or Senate committee could be struck that would be an especially designated committee for the hearing of such questions in the constitutional area.

Dans une première étape vers la création de cet organisme, il serait possible de mettre sur pied un comité mixte ou un comité de la Chambre ou du Sénat qui serait justement conçu pour examiner toutes ces questions appartenant au domaine constitutionnel.

We again would urge that such a committee be a permanent creation and not a temporary body that would move and exist from time to time. This body would obviously have to be financed and have its own staff. It would be a body in which the ongoing development of the Constitution could be proceeded with in an orderly and organized fashion rather than in ad hoc and crisis—oriented discussion such as that in which we presently find ourselves.

The membership of such a committee would mostly likely be Members of Parliament or members of the Senate, or a combination of both. However, should the committee wish to engage other special advisers in some form, we would find this equally acceptable and encourage such a decision.

The last and final suggestion we have concerns a totally different area. This is the question of aboriginal peoples within Canada, an issue that has troubled our country at the present time and an issue that finds a great deal of support with Canadians in all political parties and with all linguistic ethnic backgrounds, and which has not found a satisfactory solution at the present time.

This proposal concerns the development of a new structure that would in fact be the creation of the political equivalent of an eleventh province. In the present day there exists a technological feasibility for the aboriginal peoples of this country to be united and effectively represented, for their voice to be effectively represented if they choose so in the form of an eleventh province with similar or equivalent rights and status before government bodies and in relation to provinces and the federal government. The UCC would support such a development as an effective means of addressing the present inequality that exists.

Those are the general highlights of what we are proposing this morning. Dr. Rudzik and I would be pleased to answer any specific questions you may entertain at this time.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much for your presentation.

Mr. Duhamel: Gentlemen, thank you for your presentation.

The first point I want to raise is one I want to be sure I understand. You contend, and with some justification, that the current Constitution addresses the question of individual rights and it is lacking in the area of collective rights. Could you give me some example of collective rights, or was I to conclude from your reference to language and culture that those were the ones you meant? Were there others? I want to make sure I understand which ones you had in mind.

Mr. Rudzik: Perhaps I may start and have Mr. Woychyshyu complement my remarks.

We would tend to see collective rights as being primarily cultural. I think when it comes to economic rights, the right to proper medical care, the right to a proper education, these are universal rights, these are individual rights. But when it comes to defining oneself in ways perhaps more profound, more sophisticated, more appropriate for the 20th century, a former teacher of mine, Professor Frye, once used to say that unity is a political question, but identity is a parochial question. I think it is these parishes that have to be recognized.

## [Traduction]

Nous souhaitons vivement que ce comité soit établi à titre permanent et ne soit pas un organe temporaire existant par intermittence. Il devrait bien sûr être financé et avoir son propre personnel. Ce serait un organisme dans lequel on pourrait procéder à l'élaboration de la Constitution d'une façon ordonnée et organisée au lieu des discussions ad hoc et axées sur des crises comme celle que nous voyons actuellement.

Les membres de ce comité seraient vraisemblablement des députés ou des sénateurs, ou une combinaison des deux. Cependant, nous serions tout à fait favorables à ce que le comité puisse engager d'autres conseillers spéciaux s'il le jugeait nécessaire.

Notre dernière suggestion porte sur un domaine tout à fait différent. Il s'agit de la question des peuples autochtones du Canada, problème qui trouble considérablement le pays actuellement et que déplore un très grand nombre de Canadiens dans tous les partis politiques, et dans tous les milieux ethniques et linguistiques, et qui n'a pas encore été réglé adéquatement.

Cette proposition prévoit la mise en place d'une nouvelle structure qui serait en fait l'équivalent politique d'une onzième province. Techniquement, les peuples autochtones de ce pays pourraient actuellement être unis et véritablement représentés et ils pourraient faire entendre leur voix s'ils le désiraient grâce à cette onzième province qui aurait les organismes droits et le même statut qu'une province devant les organismes gouvernementaux et par rapport aux provinces et au gouvernement fédéral. L'UCC estime que cette solution premettrait de remédier à l'inégalité actuelle.

Voici donc les grandes lignes de nos propositions de ce matin. M. Rudzik et moi-même nous ferons un plaisir de répondre à toutes les questions que vous voudrez bien nous poser.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup de votre exposé.

M. Duhamel: Merci beaucoup de votre exposé, messieurs.

Je voudrais tout d'abord être sûr de vous avoir bien compris. Vous dites, et à juste titre, que la Constitution actuelle fait mention des droits individuels mais non des droits collectifs. Pourriez-vous me donner un exemple de ces droits collectifs ou dois-je conclure, puisque vous en avez fait mention, que vous vouliez parler des droits linguistiques et culturels? Y en a-t-il d'autres? Je veux être bien sûr d'avoir compris ce que vous vouliez dire.

M. Rudzik: Je pourrais peut-être commencer et M. Woychyshyu complétera ensuite mes propos.

Nous estimons que les droits collectifs sont avant tout culturels. A mon avis, les droits économiques, le droit à des soins médicaux appropriés, le droit à l'éducation, sont des droits universels, ce sont des droits individuels. Mais si l'on veut se définir d'une façon peut-être plus profonde, plus élaborée, plus appropriée pour le XXe siècle, un de mes anciens professeurs, le professeur Frye, disait que l'unité est une question politique mais que l'identité est une question de clocher. Je crois que ce sont ces clochers qu'il faut reconnaître.

• 1715

Mr. Woychyshyu: Yes, I would simply add that we do see group rights within the Constitution, within the Charter, as beyond specifically cultural though. The recognition of rights of the quality of persons, both female and male, is a group right, though it has not been expressed satisfactorily within and not implemented through the use of the Charter to present. I think we regard that lack of development has been primarily based on economic reasons. There has been the inability of the concerned parties to bring their case forward and fight it, unfortunately, through the court system, rather than develop it effectively in a political argument outside the court system.

Group rights, outside of ethnic rights or perhaps group rights altogether, are restricted to the doorstep of Parliament and the doorstep of the provincial parliaments, and not effectively communicated within it.

Mr. Duhamel: Let me pursue this thought. Is there a hierarchy in your mind as to which of the two is the more important, individual rights or collective rights or vice versa? This is a question of some importance in Canada today.

Mr. Woychyshyu: It would seem in my perspective and I think that there is a certain amount of support for this that I do not see a hierarchy. To me the group right is to a great degree a part of the individual. The individual is part of the group and I see them as equivalent.

There are certain rights that we consider for all men—the right to liberty and freedom of expression. They are clearly extremely important. Those rights, while important, it seems to me do not diminish the right of individuals to be treated equally and fairly within a society.

Section 15 of the Charter speaks of equality of groups based on race, religion, sex, etc. Certainly the quality of people and groups, these characteristics are characteristics of groups as well as individuals. We see them I think as equal and equally valuable, although they have not been effectively communicated in the past.

Mr. Duhamel: Because they are so closely and inextricably linked, perhaps you see them as two sides of the same coin.

Mr. Woychyshyu: I would agree with you.

Mr. Duhamel: At the same time, there have been situations where decisions have been made. I remember part of the debate on Bill 178, where there was a decision that was made. There was a choice that was made there that caused us some difficulties and frustrations and anger and irritation across the country. Yet I understand the rationale.

Do you have any comments with regard to that, not necessarily the decision but the choice that had to be made? Are we often in situations where we have to make that kind of...?

Mr. Woychyshyu: Unfortunately, in our world there are choices to be made, and all interests cannot be effectively guaranteed all the time against each other.

[Translation]

M. Woychyshyu: Oui, j'ajouterais simplement que pour nous, les droits collectifs inscrits dans la Constitution, dans la Charte, doivent dépasser les limites culturelles. La reconnaissance des droits des personnes, hommes et femmes, constitue un droit collectif, bien qu'il n'ait pas été exprimé de façon satisfaisante et qu'on ne l'ait pas mis en pratique dans l'utilisation de la Charte jusqu'ici. D'après nous, ceci est essentiellement dû à des raisons économiques. Les parties concernées n'ont pas été en mesure de défendre leur cause dans le cadre du système judiciaire au lieu d'en faire l'objet d'un débat politique à l'extérieur du système judiciaire.

Les droits des groupes, en dehors des droits ethniques, peut-être des droits collectifs, s'arrêtent au seuil du Parlement fédéral et au seuil des parlements provinciaux, et ne sont pas débattus adéquatement à l'intérieur.

M. Duhamel: Permettez-moi de continuer sur ce sujet. Existe-t-il une hiérarchie dans votre esprit et placez-vous les droits individuels avant les droits collectifs ou vice-versa? C'est une question importante au Canada aujourd'hui.

M. Woychyshyu: D'après moi, et je ne crois pas être le seul de cet avis, il n'y a pas de hiérarchie. Pour moi, le droit du groupe fait en quelque sorte partie du droit de l'individu. L'individu fait partie du groupe et pour moi, les deux sont équivalents.

Certains droits s'appliquent à tous les hommes—le droit à la liberté et à la liberté d'expression. Ils sont extrêmement importants, bien sûr. Mais leur importance ne diminue en rien le droit des individus à être traités avec équité et justice dans une société.

L'article 15 de la Charte parle de l'égalité des groupes fondés sur la race, la religion, le sexe, etc. Pour ce qui est de la qualité des personnes et des groupes, ces caractéristiques s'appliquent aussi bien aux groupes qu'aux individus. Les deux sont égaux et tout aussi importants, bien que cela n'ait pas été présenté adéquatement jusqu'ici.

M. Duhamel: Comme ces deux éléments sont si étroitement et inextricablement liés, vous les voyez peut-être comme les deux côtés de la même médaille.

M. Woychyshyu: Je suis d'accord avec vous.

M. Duhamel: En même temps, dans certains cas, des décisions ont été prises. Je me souviens d'une partie du débat sur le projet de loi 178 où une décision a été prise. Il a fallu faire un choix qui a suscité beaucoup de difficulté, de frustration, de colère et d'irritation dans le pays. Pourtant, je comprends les motifs invoqués.

Avez-vous des commentaires à ce sujet, pas nécessairement sur la décision mais sur le fait qu'il fallait choisir? Ne nous trouvons nous pas souvent dans des situations où nous devons effectuer ce genre de. . .?

M. Woychyshyu: Malheureusement, dans le monde où nous vivons, il faut faire des choix et il est impossible de toujours garantir les intérêts de tous.

That does not mean that we would not support equal treatment. In fact, we would encourage equal treatment of individual groups. The recognition that everyone cannot be treated equally all the time comes from section 32 of the Charter, in the notwithstanding clause.

The reality is unfortunate. It does not mean that we should not strive towards equal treatment in all areas where it is possible. Actions that exist at the present time can be understood in the present consciousness that group is undergoing. That does not mean that the group will not change its orientation in the future and perhaps reverse itself in a decision which could remove the rights of an individual or group.

• 1720

Mr. Duhamel: Thank you. I want to continue with the reference you have to Premier Wells's proposal; that is, a veto protection guarantee, call it what you will, for language, culture, and I do not know if they extended it to civil code and perhaps appointments to the Supreme Court. As I recall, my reference was Mr. Wells's address, or a written submission he made to the committee. He had used it in relationship to Quebec, the French language and culture there. Have you extended that to your own situation, or have you got a different reference with a different interpretation? I just want to understand.

Mr. Rudzik: If I may speak to that, I think the extention of it would be both feasible and would preserve that fundamental core of equality of culture that I think has made Canada function as successfully as it has.

Mr. Duhamel: I understand your point and I accept it, but I was concerned that the reference to which I cited referred to French in Quebec. My first language is French and I am not from Quebec. There are other people who live outside the province of Quebec who speak French.

The other point that I wanted to raise with you is the number of groups, such as yours, who have come to address this committee and have talked about multiculturalism, ethnicity, and who have talked about the language culture.

Yesterday, perhaps for the first time in a long time, there was a statement from the Italian Canadian group that they saw multiculturalism within, if you wish, the three founding groups, that is, our first people, the aboriginal peoples, the English language community, the English language users in the broadest sense, and as well the French language community.

I am not interested in trying to see whether or not they differ from you, or what have you. I am only interested in understanding whether or not you have a similar kind of position. Do you see multiculturalism in that way?

Mr. Woychyshyu: I would say that we see the ethnic communities of Canada as equivalent. To me, the founding nations—

Mr. Duhamel: I am referring to the initial agreement to form a country.

[Traduction]

Ceci ne signifie pas que nous ne sommes pas favorables à une égalité de traitement. En fait, nous voudrions le même traitement pour tous les groupes. On reconnaît à l'article 32 de la Charte, dans la clause dérogatoire, qu'il est impossible de toujours traiter tout le monde de la même façon.

La réalité est regrettable. Ceci ne signifie pas que nous ne devons pas essayer d'atteindre l'égalité de traitement dans tous les domaines où la chose est possible. Les actions menées actuellement peuvent se comprendre dans le contexte de la conscience que ce groupe a actuellement de lui-même. Cela ne signifie pas qu'il ne changera pas d'orientation à l'avenir et ne reviendra pas en arrière dans une décision qui pourrait supprimer les droits d'un individu ou d'un groupe.

M. Duhamel: Merci. Je voudrais revenir sur l'allusion que vous avez faite à la proposition du premier ministre Wells; c'est-à-dire la garantie de veto, peu importe le nom qu'on lui donne, pour les questions linguistiques et culturelles, et je ne sais pas si cela s'étend au Code civil et peut-être aux nominations à la Cour suprême. Si je me souviens bien, M. Wells a présenté un exposé ou un mémoire écrit au comité. Il avait présenté cette idée à propos du Québec, et de la langue et de la culture françaises. Avez-vous repris cette idée pour l'appliquer à votre situation ou avez-vous une référence différente avec une autre interprétation? Je voudrais être sûr de comprendre.

M. Rudzik: Il me semble qu'il est tout à fait possible d'élargir ainsi cette proposition et ceci préserverait ce noyau fondamental de l'égalité de culture qui a permis au Canada de si bien fonctionner jusqu'à présent.

M. Duhamel: Je comprends votre point de vue et je l'accepte, mais la proposition dont j'ai parlé s'appliquait aux francophones du Québec. Ma première langue est le français et je ne suis pas du Québec. Il y a d'autres personnes qui n'habitent pas dans la province de Québec et qui parlent français.

Je voulais également vous parler du nombre de groupes, comme le vôtre, qui sont venus parler devant notre comité des problèmes de multiculturalisme, d'ethnicité, et qui ont parlé de la culture linguistique.

Hier, peut-être pour la première fois depuis longtemps, un groupe italo-canadien a dit qu'il voyait le multiculturalisme dans le cadre des trois groupes fondateurs, pourrait-on dire, c'est-à-dire les Premières Nations, les peuples autochtones, la communauté anglophone, c'est-à-dire ceux qui utilisent l'anglais dans le sens large, et la communauté francophone.

Je ne veux pas chercher à voir si vous êtes du même avis ou pas. J'essaie simplement de comprendre si vous avez une position analogue. Est-ce ainsi que vous concevez le multiculturalisme?

M. Woychyshyu: Nous estimons que les communautés ethniques du Canada sont équivalentes. Pour moi, les peuples fondateurs...

M. Duhamel: Je fais allusion à l'entente initiale visant à créer un pays.

Mr. Woychyshyu: Yes. To us, the founding of Canada is an ongoing process. The founding of Canada did not occur in a small room in 1867. The development and creation of Canada has been ongoing from before that time and includes the joining of Newfoundland in 1949. I think that our community feels, just as Italians do, that we have been a part of the founding of this country. Therefore, we deserve at least the same treatment as the other groups.

We do not draw a distinction between the founding nations, or accept the concept of the founding nations as being restricted only to the English and French groups, or should we divide them between the Irish and English and those?

The aboriginal peoples of this country perhaps are different only in the sense that their lot has been different and their participation in this society has been different. In that difference and in that separation from this group, from the majority within this country, they perhaps deserve at least special attention, though maybe not special favours in the wider philosophical understanding.

Mr. Duhamel: There is a discrepancy between what you say and what others have said. I do not want to get into a big debate. I do not have any time. I do not know if my colleague wants to add anything.

Mr. Ouellet: I think that the additions of a number of people who have joined those who were here in the early years of Canada has been a worthwhile, valuable, and very important contribution. You could say rightly that you have helped to develop and improve and embellish the country, but I do not think you could claim that you found the country. It is a major distinction that ought to be clear.

• 1725

I guess the third, fourth, or the fifth child of a family is as important as the first one. But there is a father and a mother. The family starts at one point and it increases. I appreciate and respect your position, but it is an unfortunate situation that perpetuates misunderstandings that ought to be clarified. If we continue to have that type of sentiment about the reality of the French and English of this country, we will perpetuate misunderstandings.

I think the Ukrainian community is extremely valuable to Canada. Yesterday the Italians told us they understood and accepted that there were two official languages in Canada. Some Italians live very well within the English community and they speak English. Other Italians live within the French environment and they speak French. That does not prevent them from being Italian and very proud of their origin. Because of their positions, they belong to the French groups or the English groups. Unfortunately, you might have a different position vis-à-vis your own community, but I think it is important to understand that when you come to Canada, there are two official languages. That is the reality of Canada.

Mr. Rudzik: Mr. Ouellet, we are prepared, and we do live with that on a daily basis. Like the former speaker, I too did not speak English as my first language, even though I was born in Toronto 55 years ago. Toronto in those days tended

[Translation]

M. Woychyshyu: Oui. Pour nous, la fondation du Canada est un processus permanent. La fondation du Canada ne s'est pas faite dans une petite pièce en 1867. Le développement et la création du Canada avaient commencé avant cette époque et comprennent l'adhésion de Terre-Neuve en 1949. Notre groupe estime, tout comme les Italiens, que nous avons pris part à la fondation de ce pays. Par conséquent, nous méritons au moins d'être traités comme les autres groupes.

Nous ne faisons pas de distinction entre les nations fondatrices, et nous n'acceptons pas le principe voulant que seuls les groupes anglais et français constituent les peuples fondateurs; pourquoi ne pas aussi faire la distinction entre les Irlandais et les Anglais etc.?

Les peuples autochtones de ce pays sont peut-être différents en ce sens que leur sort a été différent, ainsi que leur participation à la société. Dans la mesure où ils ont été séparés du reste du groupe, de la majorité du pays, ils méritent peut-être au moins une attention particulière, mais peut-être pas des faveurs spéciales sur le plan de la compréhension philosophique en général.

M. Duhamel: Il y a une différence entre vos propos et ceux des autres. Je ne veux pas amorcer de grand débat, je n'en ai pas le temps. Je ne sais pas si mon collègue a quelque chose à ajouter.

M. Ouellet: La contribution de toutes les personnes qui sont venues rejoindre ceux qui étaient ici durant les premières années du Canada a été très importante et très précieuse. Vous pouvez dire à juste titre que vous avez contribué à développer, à améliorer et à embellir le pays, mais vous ne pouvez pas prétendre avoir fondé le pays. C'est une distinction majeure qui doit être claire.

Je suppose que le troisième, le quatrième ou le cinquième enfant d'une famille est aussi important que le premier. Mais il y a un père et une mère. La famille commence à ce moment-là et s'élargit. Je comprends et je respecte votre position, mais il est dommage de perpétuer des malentendus qui doivent être tirés au clair. Si nous continuons à éprouver ce genre de sentiments à l'égard de la réalité des anglophones et des francophones dans ce pays, nous perpétuons les malentendus.

La communauté ukrainienne est extrêmement précieuse pour le Canada. Hier, les Italiens nous ont dit qu'ils comprenaient et qu'ils acceptaient qu'il y ait deux langues offielles au Canada. Certains Italiens vivent très bien dans la communauté anglophone et parlent anglais. D'autres se trouvent en milieu français et parlent français. Cela ne les empêche pas d'être Italiens et d'être très fiers de leurs origines. Selon la région où ils vivent, ils appartiennent au groupe français ou au groupe anglais. Malheureusement, vous avez peut-être une position différente pour ce qui est de votre propre communauté mais il faut comprendre, lorsque l'on vient au Canada, qu'il y a deux langues officielles. C'est la réalité canadienne.

M. Rudzik: Nous sommes préparés, monsieur Ouellet, et nous vivons cela quotidiennement. Comme le témoin précédent, l'anglais n'était pas ma première langue, bien que je soit né à Toronto il y a 55 ans. A cette époque, Toronto

to be a collection of villages. My village was Ukrainian, so when I went to public school at the age of five I learned English from scratch. I do not address you in that language now, and I do not expect to.

I bought into a social contract that stipulated constitutional languages. We are quite prepared to maintain our linguistic identity at our own cost to a certain extent, with the assistance, where appropriate, of federal and provincial institutions. I think we also have to be very careful that the debate we conduct with our confreres is sensitive and responsive.

It has been joked, for example, that one of our more recent immigrant communities, the Newfoundlanders, brought their own land with them. Are they then a separate culture constituency because they did not have to take boats? It has been said, for example, that it was the Ukrainians who broke the Prairies, as indeed they did. Does that then make them somehow territorially prior to anyone who comes in a few years later?

One of the things that interests us about our proposal for the native people is that it gets us away, to some extent, from what we think can be a dangerous tendency to identify culture with territoriality. I think culture is more valuable, more profound. One is French outside Quebec, just as one is French inside Quebec.

The other thing that concerns us is that when we talk of sovereignty, we realize that any concept of sovereignty is a very complex issue. We see, for example, some very dangerous tendencies of translating legitimate cultural values into the economic sphere, where they do not belong necessarily. For example, Quebec has every right to be distinctive. It is. I think it would be foolish to say anything other. Does that mean Quebec wants its own currency? We think that would be disastrous. Does Quebec want its own economic institutions? We think that would be reinventing the wheel. In one sense, Quebec should not try to become what sometimes is infelicitously called a syrup republic in economic terms. Culturally, I think one would be extremely shortsighted not to acknowledge that it exists, has existed and will continue to exist.

Mr. Ouellet: I agree with you. I appreciate the clarification.

1730

**Senator Di Nino:** Mr. Rudzik and Mr. Woychyshyu, welcome, and let me congratulate you on a very good presentation.

Before I address our two guests, I wonder if I may be allowed a moment to address my friend opposite, Mr. Ouellet. I suppose the differences in our approaches, or maybe the misunderstandings, are misunderstandings that we articulate with language. Most of us, certainly myself, do not have that excellent capacity to articulate things the way everybody would understand them.

When we talk about founding nations, I have a lot of sympathy for the position taken by the native peoples. They are saying that the French and the English did not found this nation. They were here for centuries before.

### [Traduction]

était plutôt une série de villages. Mon village était ukrainien et c'est lorsque je suis allé à l'école publique à cinq ans, que j'ai commencé à apprendre l'anglais. Je ne vous parle pas en ukrainien maintenant et je n'en ai pas l'intention.

J'ai accepté un contrat social stipulant l'existence de langues constitutionnelles. Nous sommes tout à fait disposés à maintenir notre identité linguistique à nos propres frais dans une certaine mesure, avec l'aide, au besoin, des institutions fédérales et provinciales. Nous devons aussi veiller à ce que le débat que nous entretenons avec nos confrères soit sensible et positif.

On a dit en plaisantant, par exemple, que l'un des groupes d'immigrants les plus récents, les Terre-Neuviens, avaient apporté leur terre avec eux. Doit-on les considérer comme une culture distincte parce qu'ils n'ont pas dû prendre de bateau? On a dit par exemple que c'était les Ukrainiens qui avaient ouvert les Prairies, ce qui est d'ailleurs vrai. Doivent-ils donc, sur le plan du territoire, passer avant ceux qui sont arrivés quelques années plus tard?

L'un des éléments qui nous intéresse dans notre proposition concernant les autochtones est qu'elle nous éloigne, dans une certaine mesure, d'une tendance qui nous paraît dangereuse et selon laquelle la culture est associée à la territorialité. Je crois que la culture est plus précieuse, plus profonde. Un francophone à l'extérieur du Québec est aussi francophone qu'à l'intérieur du Québec.

Une autre chose nous préoccupe: lorsque nous parlons de souveraineté, nous nous rendons compte que cette notion est extrêmement complexe. Par exemple, on a parfois, ce qui est très dangereux, tendance à transposer des valeurs culturelles légitimes au domaine économique, où elles n'existent pas nécessairement. Par exemple, le Québec a tout à fait le droit d'être distinct. Il l'est. Je crois qu'il serait ridicule de ne pas l'admettre. Cela signifie-t-il que le Québec veut sa propre monnaie? A notre avis, ce serait désastreux. Le Québec veut-il ses propres institutions économiques? Ce serait réinventer la roue. Dans un sens, le Québec ne devrait pas essayer de devenir ce que l'on appelle d'une façon pas très heureuse une république de sirop au plan économique. Culturellement, ce serait vraiment manquer de jugement que de ne pas reconnaître, qu'il a existé et continuera de le faire.

M. Ouellet: Je suis d'accord avec vous. Je vous remercie de la précision.

Le sénateur Di Nino: M. Rudzik et M. Woychyshyu, je vous souhaite la bienvenue et je vous félicite de votre excellent exposé.

Avant de m'adresser à nos deux invités, je me demande si on pourrait me permettre de dire un mot à mon ami d'en face, M. Ouellet. Les différences qui existent dans notre approche, ou peut-être les malentendus, sont des malentendus que nous exprimons par la langue. La plupart d'entre nous, c'est en tout cas mon cas, n'ont pas cette capacité merveilleuse d'exprimer les choses d'une façon que tout le monde comprenne.

Lorsque nous parlons de peuples fondateurs, j'ai beaucoup de sympathie pour la position des peuples autochtones. Ils disent que ce ne sont pas les Anglais et les Français qui ont fondé ce pays. Ils étaient là depuis des siècles.

The same misconception, or the same misuse of words, I think applies when we talk about, as you did on three or four occasions... You referred to the Italians who came here last night. I would like to correct you and state that the people who sat there last night and these people who are sitting here this afternoon are Canadians. They are not Italians. They are not Ukrainians.

I think that is basically the problem, that those who are not part of, first of all, the founding peoples, being the aboriginal peoples and then the English and the French, sometimes have some difficulty reconciling the perception that people have of those who do not come from those two particular persuasions.

You used an example of the father, the mother, and the children. Again words are inadequate, but I will attempt to express it. I think it is a very good example. The nation is formed by the mother, the father, the son, the daughter, the aunts, the uncles—all on an equal footing, all having an equal opportunity, all sharing the responsibilities and the duties that come with citizenship, but all sharing, as well, the authorities, i.e., the power, that comes with citizenship. I think this is what these two gentlemen are trying to tell us today.

I just want to deal with a couple of the issues you raised in your presentation. You talk about, as an example, the new Multiculturalism Act and Citizenship Act, which were proclaimed recently and which the department recently instituted. Mr. Weiner was recently appointed to the ministry. You talk about that as a helpful first step. Where would you go from there to make this a meaningful representative entity for you and me to be satisfied with?

Mr. Woychyshyu: The gradual movement of the word "could" to "should" would not be a bad first start.

Senator Di Nino: "Could" to "would".

Mr. Woychyshyu: Or "would". I think we see this act as a first step. The community initially examined these questions, and the report that was subsequently issued was much more broad-ranging. The act implemented the minimum that was recommended by the community. Steps towards moving and implementing some of the further recommendations, a commissioner perhaps, or someone to examine the implementation of the act, its reality or not, could be a positive step.

**Senator Di Nino:** Are you talking about something like the B and B, where there was a commissioner and he was responsible with a certain authority, etc.?

Mr. Woychyshyu: Or the official languages commissioner, as a comparison, or something along that road.

Senator Di Nino: Which would lead to what eventual conclusion?

[Translation]

La même idée fausse ou la même erreur terminologique s'applique lorsque nous parlons, comme vous l'avez fait à trois ou quatre reprises. . . Vous avez parlé des Italiens qui sont venus ici hier soir. Je voudrais vous corriger pour dire que les personnes qui sont venues ici hier soir et ces personnes qui se trouvent ici cet après-midi sont des Canadiens. Ce ne sont pas des Italiens. Ce ne sont pas des Ukrainiens.

C'est justement là qu'est le problème, ceux qui ne font pas partie, tout d'abord, des peuples fondateurs, c'est-à-dire les peuples autochtones et ensuite les Anglais et les Français, ont parfois des difficultés à assimiler la perception que l'on a de ceux qui n'appartiennent pas à ces deux groupes particuliers.

Vous avez pris l'exemple du père, de la mère et des enfants. Là encore les mots ne sont pas adéquats, mais je vais tenter néanmoins d'exprimer mon idée. Je crois que c'est un excellent exemple. Une nation est formée par la mère, le père, le fils, la fille, les tantes, les oncles—tous étant sur le même pied, ayant les mêmes chances et partageant les responsabilités et les devoirs associés à la citoyenneté, mais partageant aussi l'autorité, c'est-à-dire le pouvoir, que donne la citoyenneté. Je crois que c'est ce que ces deux messieurs essayent de nous dire aujourd'hui.

Je voudrais aborder deux des questions que vous avez soulevées dans votre exposé. Vous parlez par exemple, de la nouvelle Loi sur le multiculturalisme et la citoyenneté, qui a été promulguée récemment et que le ministère vient d'instituer. M. Weiner a été récemment nommé à ce ministère. Vous dites que c'est une première étape importante. Que faudrait-il faire maintenant d'après vous pour faire de ce ministère un organe véritablement représentatif qui nous satisfasse tous?

M. Woychyshyu: Ce serait un bon début de passer graduellement du mot «pourrait» au mot «devrait».

Le sénateur Di Nino: «Pourrait» à «ferait».

M. Woychyshyu: Ou «ferait». Nous pensons que c'est là une première étape. Notre groupe a examiné ces questions au début et le rapport qui avait été établi alors allait beaucoup plus loin. La loi met en oeuvre le minimum recommandé par la communauté. Si l'on prenait des mesures pour appliquer certaines des autres recommandations, en nommant peut-être un commissaire, ou quelqu'un qui étudie la mise en oeuvre de la loi, sa réalité, ce serait un pas positif.

Le sénateur Di Nino: Pensez-vous à une commission du genre Bilinguisme et Biculturalisme, avec un commissaire qui aurait un certain pouvoir, etc?

M. Woychyshyu: Ou le commissaire aux langues officielles, comme comparaison, ou quelque chose du même genre.

Le sénateur Di Nino: Ce qui aboutirait à quelle conclusion?

• 1735

Mr. Woychyshyu: It would lead to a monitoring of the effectiveness of the reality of our being equal in the society. We are not requiring and we do not ask that everyone be equal, and never will all groups within the society be equal, but perhaps some of the more flagrant instances where there is inequality could be identified and steps be taken to correct those instances.

Senator Di Nino: I do not want to argue with you, but there is a very wide body of opinion that suggests that you are equal, that you have every opportunity, that you have every right, that you have every authority. Obviously you disagree with that.

Mr. Woychyshyu: I disagree with it to an extent, yes I do, because it seems to me that in this society, in this very beneficial, lucky, wonderful society we live in, there are differences made among the groups, and certain of the benefits, where government actively intervenes in the lives of its citizens, are provided in a differential manner among the groups. And I as a citizen of this country, born in this country, will not have the same amount of support for my activity as some other group in a province.

A good example is Saskatchewan, where in the city of Saskatoon—and I do not mean to take away what has been achieved—the CBC, which is supported by taxpayers' dollars, does not have a great deal of programming about my group, or in any way, and in Saskatoon I believe there are about 50,000 Ukrainians, whereas the French, and I do not want to take this away from them, the French–speaking citizens of Saskatoon have a complete TV transmitter, and there happen to be only 3,000 of them.

Senator Di Nino: But that is an official language. We totally agree that we are in a bilingual country, which we accept and we support. That is one of the official languages. If there is one disagreement I have with your presentation it is one where in dealing with this veto you talk about each constituency as affected by a cultural or language prescription. I can buy to a large degree the cultural; I am having some difficulty with that language one, because I certainly would not subscribe to the kind of institution where we would need to have 82 languages programming by the CBC. I do not think that is appropriate. Could you address that?

Mr. Rudzik: If I may just provide a quick historical example, perhaps it is from having been in this country for a number of years, as I said. We have been up and we have been down, but we would certainly hate ever to have happen again what happened in 1894 on the steps of the Manitoba Legislature, when Ukrainian texts were burned publicly by presumably the public executioner. I do not think that should have happened then and I do not think it should ever happen again.

We as a community, because a number of our people came to this country on Austro-Hungarian passports, were declared to be enemy aliens, and put into concentrations camps, and helped build Banff Springs golf course, among other achievements. [Traduction]

M. Woychyshyu: Cela permettrait de vérifier dans quelle mesure nous sommes véribablement égaux dans la société. Nous ne demandons pas que tout le monde soit égal, nous ne l'exigeons pas et tous les groupes de la société ne le seront jamais, mais il est peut-être possible de détecter les cas d'inégalité les plus flagrants et de prendre des mesures nécessaires pour y remédier.

Le sénateur Di Nino: Je ne veux pas entrer dans une polémique avec vous, mais beaucoup de choses portent à croire que vous êtes égaux, que vous avez toutes les possibilités, tous les droits, tous les pouvoirs. Manifestement, vous n'êtes pas d'accord.

M. Woychyshyu: Je ne suis pas d'accord dans une certaine mesure, oui, car il me semble que dans cette société, dans cette magnifique société d'abondance où nous vivons, on fait des différences entre les groupes, et, là où le gouvernement intervient activement dans la vie de ses citoyens, certains des avantages ne sont pas accordés de la même manière à tous les groupes. Et moi, citoyen de ce pays, je n'aurais pas le même appui que d'autres groupes de la province pour mes activités.

La Saskatchewan est un bon exemple; à Saskatoon—et je ne veux pas dénigrer ce qui a été réalisé—Radio-Canada—CBC, qui est subventionnée par les fonds du contribuable, n'a pas beaucoup d'émissions sur mon groupe et je crois qu'il y a à Saskatoon environ 50,000 Ukrainiens alors que les Français, et je ne veux pas qu'on le leur enlève, les francophones de Saskatoon ont leur propre émetteur de télévision, même s'ils ne sont guère que 3,000.

Le sénateur Di Nino: Mais c'est une langue officielle. Nous admettons tout à fait que nous sommes dans un pays bilingue, ce que nous acceptons et que nous appuyons. C'est l'une des langues officielles. Et s'il y a un point de votre exposé avec lequel je ne suis pas d'accord, c'est celui où vous voudriez un veto pour chaque groupe touché par des dispositions culturelles ou linguistiques. Je peux l'accepter à la rigueur pour ce qui est du domaine culturel; je l'accepte moins bien pour les questions linguistiques car je ne serais certainement pas d'accord pour une institution qui nous obligerait à avoir des émissions en 82 langues à CBC Radio-Canada. Cette idée ne me convient pas. Pouvez-vous nous donner des précisions sur ce point?

M. Rudzik: Si vous me le permettez, je vais vous donner un petit exemple historique; c'est peut-être parce que j'ai passé un certain nombres d'années dans ce pays, comme je l'ai dit. Il y a eu des hauts et des bas pour nous mais nous ne voudrions jamais revoir ce qui s'est passé en 1894 sur les marches du Parlement manitobain, où des textes ukrainiens ont été brûlés publiquement, sans doute par l'exécuteur des hautes oeuvres. Ceci n'aurait pas dû se produire alors et ne devrait certainement jamais se reproduire.

Comme beaucoup d'entre nous sont arrivés avec des passeports austro-hungrois, nous avons été déclarés étrangers ennemis et placés dans des camps de concentration; et nous avons, entre autres choses, participé à la construction du terrain de golf de Banff Springs.

It has been said that the price of liberty is constant vigilance, but I think the price of cultural survival is equally vigilance. Where a group are affected or feel themeselves to be affected, they should certainly have a right for review, discussion, and certainly control their own destinies, at least to the extent that they would not in some way feel being under the gun. We are certainly very, very sensitive to individuals being in that situation.

I know in my profession, for example, there is a great deal of public misunderstanding that if you keep someone from being tried for too long a time, they may go scot-free. I know this bothers people, and it is a legitimate concern. But the answer is not, obviously, to do away with that right; it is to bring more resources to try to control that situation. We are saying that there is a comparable phenomenon of that kind in the cultural sphere.

Mr. Woychyshyu: I think we also buy into the argument that we are talking about in a reasonable fashion. We do not advocate massive division in the CBC to accommodate 104 different ethnic groups, where there are three individuals. We are just talking about a little fairer distribution of the pie, at least consideration of a fairer distribution. After all, the CBC, just as this example, does not only produce programming in English and French. It happens to operate in at least three to five aboriginal languages and produces programming for the north. What we are asking for is a fairer distribution of the resource.

• 1740

Senator Di Nino: Mr. Chairman, I really want to thank you for being very lenient. I know I have extended my time considerably. I would like to say that one of the areas I think we should be very vigilant and very understanding of is a sensitizing of the institutions to the reality of this country, which is in effect that numerous cultures make up that definition of Canadianism. I thank you again.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): On behalf of the committee I want to thank Mr. Rudzik and Mr. Woychyshyu for their presentation today on behalf of the Ukrainian Canadian Congress. Thank you very, very much.

Mr. Rudzik: In closing, ladies and gentlemen, perhaps we can invite you to join with us in celebrating our first hundred years and developing our next hundred years.

Some hon. members: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I think Alberta may have had something to do with that, did it not?

Mr. Rudzik: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you.

We now come to the point in our day where we have citizen witnesses. As members are well aware, we provide an opportunity for individuals who have something to say on the subject of the amending formula to come at the end of the day and have five or ten minutes to say their piece. Today we are able to allocate a maximum of ten minutes per witness, and we would invite Arnold G. Chan and Michael Tait to make their joint presentation first.

[Translation]

On a dit'que le prix de la liberté était une vigilance constante, mais je crois que le prix de la survie culturelle est également la vigilance. Lorsqu'un groupe est touché ou se sent touché, il devrait avoir le droit de demander un réexamen, de discuter et certainement de contrôler son propre destin, au moins pour ne pas avoir l'impression d'être contraint à la pointe du fusil. Nous sommes très, très sensibles au sort des personnes se trouvant dans cette situation.

Je sais par ma profession, par exemple, que le public a du mal à comprendre que si quelqu'un n'est pas passé en jugement au bout d'un certain temps, il bénéficie d'un non-lieu. Je sais que ceci trouble les gens, et c'est une inquiétude légitime. Mais la solution n'est pas de supprimer ce droit, bien sûr; il faut en fait des ressources supplémentaires pour remédier à cette situation. Pour nous, c'est un phénomène analogue que l'on observe dans la sphère culturelle.

M. Woychyshyu: En outre, nous présentons notre opinion d'une façon raisonnable. Nous ne préconisons pas une division massive à CBC Radio-Canada pour répondre aux besoins de 104 groupes etchniques différents, composés de trois personnes chacun. Nous demandons simplement une répartition un peu plus équitable, ou tout au moins un effort en ce sens. Après tout, CBC—Radio-Canada, ne produit pas uniquement des émissions en anglais et en français. Elle émet en au moins trois ou cinq langues autochtones et produit des émissions pour le Nord. Nous demandons simplement une plus juste répartition de la ressource.

Le sénateur Di Nino: Monsieur le président, je tiens à vous remercier de votre indulgence. Je sais que vous avez considérablement prolongé mon temps de parole. Je voudrais dire que l'un des domaines ou nous devons être très vigilants et très compréhensifs est celui de la sensibilisation des institutions à la réalité de notre pays, c'est-à-dire au grand nombre de cultures qui composent la définition de canadianisme. Merci encore.

Le coprésident (M. Edwards): Au nom du comité, je voudrais remercier M. Rudzik et M. Woychyshyu de leur exposé d'aujourd'hui au nom de l'Ukrainian Canadian Congress. Merci beaucoup.

M. Rudzik: En conclusion, mesdames et messieurs, nous pouvons peut-être vous inviter à vous joindre à nous pour célébrer notre premier centenaire et préparer nos cent prochaines années.

Des voix: Bravo, bravo.

Le coprésident (M. Edwards): Je crois que l'Alberta a peut-être eu un rôle dans tout cela, non?

M. Rudzik: Oui.

Le coprésident (M. Edwards): Merci.

C'est maintenant le moment où nous entendons les particuliers venus témoigner. Comme les députés le savent, nous donnons la possibilité aux particuliers ayant des commentaires à faire au sujet de la formule d'amendement de venir à la fin de la journée donner leur avis en cinq ou dix minutes. Nous pouvons aujourd'hui autoriser un maximum de dix minutes par témoin, et nous allons tout d'abord demander à Arnord G. Chan et à Michael Tait de nous présenter leur exposé conjoint.

Gentlemen, we welcome you and look forward to hearing what you have to say on the subject of the amending process. Please go ahead.

Mr. Arnold G. Chan (Individual Presentation): Thank you for your introduction, Mr. Chairman. I am Arnold Chan. I am a law student at the University of British Columbia. Beside me is Mr. Tait, who is a masters candidate at York University.

Mr. Tait and I are very pleased to have the opportunity to address this particular committee. Our presentation will not summarize the written brief that we have submitted. It sought to address the four questions presented by the committee and provide a rather technical response as to how the amending formula might work in a referendum procedure. Rather, in the short time you have allocated to us we would like to draw attention to some of the main themes in our proposal, which we hope will guide your reflections in your final report. Instead, I will provide a brief summary of our position and then invite you to propose any questions you might have.

The Premier of Quebec in his speech in reaction to the failure of the Meech Lake accord stated that the current constitutional process has been discredited. We agree. But we would attribute this situation to the fact that our current constitutional process is one of élite accommodation from which the public feels excluded.

In our view, an alternative process, including a constituent assembly, will not be seen as legitimate unless it involves a direct appeal to the Canadian people. While we believe that the initiation of a constitutional amendment can emanate from a multitude of sources, ratification must ultimately come from the people in a national referendum. We believe, however, that the initiation of a constitutional amendment process must be distinguished from ratification.

Part V of the existing Constitution mentions this particular distinction, but it is of less importance in a regime of élite accommodation than it would be in some other regime involving greater public participation.

In our view, initiation should be able to come from a variety of sources. We believe that the traditional model, the executive federal model, should only be one of the possibilities that could include initiation by a constituent assembly, popular petition, Charter groups, or even by single Members of Parliament or a legislative assembly.

Although the Constitution recognizes the participation of legislatures, the role of the individual member is almost completely usurped by that of the executive in the current process. By drawing a distinction between initiation and ratification, a wider cross–section of interested groups can be empowered.

### [Traduction]

Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue et nous sommes impatients d'entendre ce que vous avez à nous dire à propos du processus d'amendement. La parole est à vous.

M. Arnold G. Chan (présentation individuelle): Merci de votre introduction, monsieur le président. Mon nom est Arnold Chan et je suis étudiant en Droit à l'Université de Colombie-Britannique. A côté de moi se trouve M. Tait qui est candidat à la maîtrise à l'Université York.

M. Tait et moi-même sommes très heureux d'avoir l'occasion de nous présenter devant ce comité. Notre exposé ne va pas résumer le mémoire écrit que nous avons présenté. Dans ce mémoire, nous avons traité des quatre questions présentées par le comité et donné une réponse plutôt technique à la façon dont la formule d'amendement pourrait fonctionner dans le cadre d'une procédure de référendum. Dans les quelques minutes que vous nous avez accordées, nous aimerions attirer l'attention sur certains des grands thèmes de notre proposition, ce qui vous guidera, nous l'espérons, dans l'élaboration de votre rapport final. Je vais rapidement résumer notre position et vous inviter ensuite à nous poser toutes les questions que vous désirez.

Le premier ministre du Québec a déclaré dans son discours suivant l'échec du lac Meech que le processus constitutionnel actuel avait été discrédité. Nous sommes de cet avis. Mais nous attribuons plutôt cette situation au fait que notre processus constitutionnel actuel est réservé à une élite dont le public se sent exclu.

D'après nous, tout autre processus, y compris une assemblée constituante, ne sera jugé légitime que s'il fait directement appel au peuple canadien. Nous estimons que l'initiative d'un amendement constitutionnel doit pouvoir émaner d'une multitude de sources, mais la ratification ultime doit être faite par le peuple dans le cadre d'un référendum national. Nous croyons cependant qu'il faut faire une distinction entre l'amorce d'un processus d'amendement constitutionnel et la ratification.

Cette distinction particulière se trouve à la partie V de la Constitution existante, mais elle est moins importante dans ce régime d'élite que j'ai mentionné que dans un autre régime où la participation du public serait plus grande.

Pour nous, l'initiative pourrait venir de tout un éventail de sources. Nous considérons que le modèle traditionnel, le modèle fédéral éxécutif, ne devrait être qu'une possibilité parmi d'autres et que le processus d'amendement pourrait être amorcé par une assemblée constituante, des pétitions populaires, des groupes dans le cadre de la Charte ou même des députés particuliers ou une assemblée législative.

Quoique la Constitution reconnaisse la participation des parlements, le rôle du député individuel est presque complètement usurpé par l'exécutif dans le processus actuel. En établissant une distinction entre initiative et ratification, de nouveaux pouvoirs peuvent être donnés à une gamme plus large de groupes intéressés.

• 1745

For example, an individual Member of Parliament of a provincial legislature acting on behalf of its constituents should be able to initiate a constitutional amendment through a private member's bill. Once an amendment is initiated, it should be Parliament's responsibility, after consultation with interested parties, including the provinces, to formulate the referendum question.

In order for the proposed amendment to be ratified in a national referendum, it ought to obtain a simple majority of the electorate, in addition to a weighted formula that recognizes Canada's diverse regional interests. Our preference is for the Victoria charter formula, but if the committee believes that it is not feasible to change the existing formulae, then the models of unanimity and 7 and 50 are acceptable.

Basically to summarize our position, we believe there are three stages to a referendum procedure. There are ratification, setting the question, and initiation. We believe ratification must ultimately end with a referendum or an appeal to the people. With respect to setting the question, we believe it should ultimately be held by some inherently national institution. We suggest Parliament. Finally, with respect to initiation, we believe it is absolutely fundamental that the process be expanded to include a broader range of groups that are interested in constitutional matters.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Mr. Chan. Does that conclude your presentation?

Mr. Chan: Yes, we are at this point pleased to take any questions either on what we have just said or on our written brief.

Senator Gigantès: You were a model of clarity and brevity, sir, but when you said "Parliament" in your last sentence, would you say that for so important an issue this should be decided by Parliament through its normal procedures of majority rule, or should a broader consensus be sought, or should there be a free vote, maybe a free and secret vote?

Mr. Michael Tait (Individual Presentation): Our position, first of all, is that Parliament should not finally decide the issue. In fact, we are very concerned about some of the models that have been set out, such as the idea that the people would be consulted in a referendum but that this would not necessarily be binding. It seems to us that the actual decision must be made by the people and that is the focus that must be retained, and that the role of Parliament is, rather, to collect the views that emerge from within itself but also from the provinces and from individuals and groups.

**Senator Gigantès:** Who writes the question?

Mr. Tait: In the final analysis, Parliament's job is to write the question.

[Translation]

Par exemple, un député membre d'une assemblée législative provinciale, agissant au nom de ses commettants, devait pouvoir lancer un processus de modification de la Constitution au moyen d'un projet de loi d'initiative parlementaire. Une fois pareil processus entamé, il devrait revenir au Parlement, après consultation des parties intéressées, y compris les provinces, de formuler la question à poser dans le cadre du référendum.

Pour que l'amendement proposé puisse être ratifié par voie d'un référendum national, il faudrait qu'une simple majorité des électeurs se prononcent en sa faveur, et qu'intervienne également une formule de pondération qui reconnaisse les différents intérêts régionaux du pays. Notre préférence irait à la formule de Victoria, mais si le comité estime qu'il ne serait pas faisable de modifier la formule existante, alors les modèles de l'unanimité et la formule 7-50 seraient acceptables.

En résumé, nous pensons que processus d'amendement comporte trois étapes, notamment la ratification, la formulation de la question et l'exécution. Nous croyons que la ratification doit déboucher sur un référendum ou sur un appel au peuple. Quant à la formulation de la question, nous pensons que cela devrait revenir, en dernier lieu, à une institution proprement nationale, et nous proposerions que ce soit le Parlement. Enfin, pour ce qui est de l'exécution, nous pensons qu'il est absolument essentiel que le processus soit élargi pour inclure un plus vaste éventail de groupes qui s'intéressent aux questions constitutionnelles.

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup, monsieur Chan. Cela termine t-il votre déclaration?

M. Chan: Oui, et nous sommes maintenant prêts à répondre aux questions que vous voudrez nous poser, soit sur ce que nous venons de dire, soit sur notre mémoire.

Le sénateur Gigantès: Monsieur, vous avez été un modèle de clarté et de concision, mais vous parlé du Parlement dans votre dernière phrase et j'aimerais être certain d'avoir bien compris. Pensez-vous que pour une question de cette importance, ce devrait être le Parlement qui décide, en recourant à la procédure parlementaire habituelle où c'est la majorité qui tranche, ou bien qu'il faudrait rechercher un consensus plus large, ou encore procéder par voie de vote libre ou peut-être même de scrutin secret?

M. Michael Tait (présentation individuelle): Tout d'abord, notre position c'est que ce n'est pas le Parlement qui devait avoir le dernier mot. D'ailleurs, certaines des formules qui ont été proposées nous inquiètent beaucoup, comme par exemple celles voulant que le peuple soit consulté dans le cadre d'un référendum, mais que le résultat de celuici puisse être écarté. Selon nous, la décision finale devrait être prise par le peuple. Et c'est là l'élément qui devrait être retenu, le rôle du Parlement étant, lui, de recueillir les opinions exprimées par ses membres ainsi que celles des provinces, de particuliers et de groupes de citoyens.

Le sénateur Gigantès: Et qui formule la question?

M. Tait: En dernière analyse, c'est au Parlement qu'il revient de formuler la question.

Senator Gigantès: This is the point at which I am asking you— Mr. Tait: Or another national institution, yes.

Senator Gigantès: If it is Parliament, would the question be written by the party that holds the majority? Would it have to be a question to which all three parties concur? Or would it be a question chosen from a menu of questions by a free vote?

Mr. Tait: We certainly were, first of all, interested in seeing the individual Member of Parliament and the legislatures being given more power. So the reforms within the institution are important to us. However, our answer to that is that ultimately it would have to be the main force in Parliament; namely, the government.

We would hope that the government would permit more leeway for private members and would be looking at creating a consensus in the country that would go beyond the caucus. However, the danger we wanted to forestall was that there would be a form of censorship of the sort of questions that the Canadian people could receive, by the construction of an intermediate process.

You could imagine, for example, having the federal-provincial conference further entrenched and making that the theme where a question is crafted and then having that question go to Parliament in an unamendable form. So not only is the individual member bypassed again, but the legitimate questions that must emerge and that many groups have could not emerge because there would be the censorship of the federal-provincial conference. I do not have to tell you the kind of negotiating atmospheres that obtain in institutions like that. It is unlikely that a question that was straight and simple would get asked.

• 1750

Mr. Reid: You talk at the end about broadening the range of groups. To whom and how?

Mr. Tait: This is where we distinguish between initiation and ratification. In our present process, they are bound together. When a province initiates an amendment to the Constitution, it is the same as that province ratifying it, and you have to get the other provinces to ratify it. Meech Lake, for example, was initiated by the National Assembly of Quebec, and that initiation constituted Quebec's adherence to Meech Lake.

Who should these groups be? They could be anyone, we think. It would be wrong, I think, to restrict it in any way. Obviously provincial governments and provinces would be more distinguished groups in this respect, in that their views would carry that much more weight, but it seems to me that if individual Canadians or groups, such as the Ukrainian Canada Association, have an idea that they wish to initiate, and indeed if the individual Member of Parliament wishes to initiate something by way of a private members' bill, that seems to us to be legitimate.

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: C'est pourquoi je vous demande. . .

M. Tait: Oui, ou une autre institution nationale.

Le sénateur Gigantès: Si c'est le Parlement, la question serait-elle formulée par le parti qui détient la majorité? Faudrait-il que ce soit une question avec laquelle les trois partis soient d'accord? Ou bien y aurait-il une liste de questions qui feraient l'objet d'un vote libre?

M. Tait: Tout d'abord, nous aimerions que les députés, que les assemblées législatives se voient accorder davantage de pouvoirs. Les réformes à l'intérieur de l'institution sont donc très importantes à nos yeux. Cependant, pour répondre à votre question, en dernier lieu, il faudrait que ce soit la principale force, le principal pouvoir au Parlement, soit le gouvernement.

Ce que nous espérons, c'est que le gouvernement accorde une plus grande marge de manoeuvre aux députés et cherche à obtenir au pays un consensus qui irait au-delà du caucus. Le danger, et c'est ce que nous aimerions éviter, est qu'un processus intermédiaire, s'il était établi, pourrait donner lieu à une censure quant au genre de questions qui pourraient être soumises au peuple canadien.

L'on pourrait très bien s'imaginer, par exemple, un régime où la conférence fédérale-provinciale serait encore plus profondément enracinée dans le processus et où les questions seraient rédigées à cette étape là pour ensuite être renvoyées au Parlement sous une forme qui n'admette aucune modification. Avec pareille formule, donc, le député est de nouveau écarté, mais les questions tout à fait légitimes qui pourraient faire surface et qu'aimeraient mettre sur la table de nombreux groupes ne se dégageraient pas, car il y aurait la censure de la conférence fédérale-provinciale. Nul besoin pour moi de vous expliquer le genre d'ambiance de négociation qui s'installe au sein d'institutions comme celle-là. Il est par conséquent peu probable qu'une question simple et directe soit posée.

M. Reid: À la fin de votre intervention, vous avez parlé d'un élargissement de l'éventail des groupes. Pour inclure qui? Et comment cela se ferait-il?

M. Tait: C'est à ce niveau que l'on fait une distinction entre le lancement et la ratification. Dans le cadre du système actuel, les deux sont liés. Lorsqu'une province propose un amendement à la Constitution, c'est comme si elle le ratifiait, et il faut obtenir des autres provinces qu'elles emboîtent le pas. L'accord du lac Meech, par exemple, a été lancé par l'Assemblée nationale du Québec, et c'est ce geste qui a constitué l'adhésion du Québec à l'accord du lac Meech.

Quels devraient être ces groupes? Selon nous, ce pourrait être n'importe qui. Je pense que ce serait une erreur que de limiter cela de quelque façon que ce soit. Bien sûr, les gouvernements provinciaux et les provinces seraient des groupes qui se détacheraient sans doute davantage, en ce sens que leurs opinions auraient plus de poids, mais il me semble que si de simples citoyens ou des groupes, comme par exemple l'Ukrainian Canada Association, ont une idée à soumettre, ou si un député veut présenter quelque chose sous forme de projet de loi d'initiative parlementaire, alors ce devrait être possible.

Mr. Chan: I would include that it should be in such a way that once they initiate, it must go through Parliament; it must work its way through the stages, rather than being forestalled by Parliament. You can certainly craft the Constitution with such language to mandate Parliament to at least address the question. It can certainly reject it if it does not feel it is constitutional in nature or it is an inappropriate question, but at least we believe we have to expand beyond the current set of groups that are currently available in the participation of that process.

Currently they only participate at the end of the process. Once the deal is done, these groups actually consult at that point. That is why we are making that distinction again between initiation and ratification. We believe the key is at the initiation stage.

Mr. Reid: Thank you.

Mr. Duhamel: First of all, I want to thank you for having come here. You are among the younger presenters we have had thus far, and I am particularly pleased to see the interest. I am impressed with the clarity and creativity of your proposal. I want to thank you most sincerely.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): You can count on us reading your brief with great care too. Thank you very much.

Mr. Chan: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I would like to call the University of Western Ontario Students' Committee on Constitutional Issues.

Mr. Graham Johnson (University of Western Ontario Students' Committee on Constitutional Issues): Primarily we were set up to deal with issues revolving around the Citizens' Forum, but we thought it would be useful to make a presentation to this committee, and it is my privilege to be here.

Il me fait plaisir d'être ici aujourd'hui.

Basically, I am going to divide my time into two sections. First of all, I want to make some comments on the green paper. After that, I want to look at something we are suggesting.

On the green paper, first of all, we think the suggestion about citizen involvement happening prior to the drafting of legislation is an excellent idea. I am sure that is the consensus you will hear.

We would also like to see, ultimately, the involvement of citizens enshrined in the Constitution. If, however, that is not possible in the next round, then some political obligations being signed by whoever is negotiating things would be fine.

Three years is too long. We think you are just wasting too much energy kicking around a discussion like that for that much time. A year might be a good idea.

[Translation]

M. Chan: J'ajouterais que la formule devrait être telle qu'une fois la proposition déposée, il faille qu'elle soit acheminée au Parlement; il faudrait qu'elle passe par les différentes étapes et non pas que le Parlement devance le tout. Il serait, certes, possible de modifier la Constitution de façon à charger le Parlement d'au moins examiner la question. Celui-ci pourrait bien sûr la rejeter s'il la juge anticonstitutionnelle ou inopportune, mais nous croyons qu'il faudrait au moins élargir le processus au-delà des limites des groupes qui peuvent à l'heure actuelle y participer.

À l'heure actuelle, cette participation n'intervient qu'à la toute fin du processus. Une fois l'affaire réglée, ces groupes consultent. C'est pourquoi nous faisons cette distinction entre le lancement et la ratification. Nous croyons que l'étape-clé est celle du lancement.

M. Reid: Merci.

M. Duhamel: J'aimerais tout d'abord vous remercier d'être venus nous rencontrer. Vous comptez parmi les plus jeunes témoins que nous ayons accueillis jusqu'ici, et je suis ravi de constater l'intérêt que vous portez à la question. Je tiens à souligner par ailleurs que j'ai été très impressionné par la clarté et par l'originalité de votre intervention, et je vous en remercie très sincèrement.

Le coprésident (M. Edwards): Vous pouvez également être certain que nous lirons très attentivement votre mémoire. Merci beaucoup.

M. Chan: Merci.

Le coprésident (M. Edwards): J'aimerais maintenant céder à la parole au représentant de l'University of Western Ontario Students' Committee on Constitutional Issues.

M. Graham Johnson (University of Western Ontario Students' Committee on Constitutional Issues): Le comité que je représente a été établi, principalement, pour répondre à l'appel lancé par le Forum des citoyens, mais nous avons pensé qu'il serait néanmoins utile que nous comparaissions devant vous, et c'est un privilège pour moi d'être ici.

I'm very pleased to be here today.

Mon intervention se fera en deux parties. J'aimerais tout d'abord faire quelques observations au sujet du Livre vert, après quoi je vous entretiendrai de quelque chose que nous aimerions proposer.

Tout d'abord, en ce qui concerne, donc, le Livre vert, nous trouvons que l'idée que les citoyens participent avant l'élaboration du projet de loi est excellente. Je suis d'ailleurs convaincu qu'un consensus là-dessus se dégagera au fur et à mesure des audiences publiques.

Nous aimerions par ailleurs que soit un jour, inscrite dans la Constitution la participation des citoyens. Cependant, si cela s'avère impossible dans la prochaine ronde, alors des obligations politiques prises par celui ou celle qui négociera tout cela nous satisferaient.

Trois ans, c'est trop long. Nous pensons que l'on gaspille beaucoup trop d'énergie en étirant la discussion sur une période aussi longue. Une année serait peut-être la bonne durée.

[Traduction]

• 1755

Also in terms of referenda I wish to make some comments. I personally feel that referenda are very polarizing and ultimately divisive. What they do is emphasize our differences when the vote tallies come in. It is like playing with a loaded gun. Ideologically it is very attractive, but I think the potential for dividing the country and splitting people is very serious, and this committee should seriously consider the negative consequences that would happen with referenda. They are not just all sweetness and light. There are some problems associated with those.

Anyway, we have an ideal that I want to talk about, and then after that some considerations if the ideal cannot happen, and maybe some things the committee could recommend.

First of all, we would like to see the drafting and the ratification process split. We would like to see citizen involvement in the drafting process, and then ratification through the legislative model, not through a referendum but through the legislative model, preferably using the Victoria formula.

Ideally we would like to see sections 41, 42, and 38 all combined in one standard formula, so instead of needing unanimity on certain things everything would be subject to the Victoria formula. This might be a bit of a pipe dream, but hopefully you could get rid of the opting–out provision under section 38.

I think we have come to the point in the country where we should be politically mature enough to recognize that Quebec desires a veto. The Victoria formula would be our preferred option, but the 7/50 formula with a specific inclusion of Quebec might be an acceptable alternative, or perhaps a limited veto for Quebec on some specific constitutional issues. But I have a feeling that would not be as acceptable in the province of Quebec.

In our report we talk about how the whole process of change could be initiated. We were suggesting two ways, one whereby the federal government and five provinces, if they decided at a first ministers conference or through any other means that something needed to be sent to what we are going to suggest, our constitutional convention, if they suggest that, then that would happen. Or if you could get 3% of Canadians to sign a petition with a specific question involved, and you could have perhaps 3% of Canadians from five different provinces involved in that overall 3%, that would be another way of initiating the constitutional reform process.

Basically what we are recommending is a six-month time period in which after the initiation of this constitutional reform process every legislature would hold mandatory public hearings, and at the end of this six months the constitutional J'aimerais également faire quelques observations au sujet de la question des référendums. Je pense, personnellement, que les référendums amènent la polarisation et la division. Ils soulignent nos différences au fur et à mesure qu'arrivent les résultats du vote. C'est comme jouer avec un fusil chargé. Sur le plan idéologique, c'est une idée très attirante, mais je pense que le risque de diviser le pays et le peuple est très élevé et que le comité devrait étudier sérieusement les conséquences néfastes qui pourraient résulter de la tenue d'un référendum. Ce n'est pas la panacée. Ils comportent certains problèmes.

Quoi qu'il en soit, nous avons un idéal dont j'aimerais vous entretenir, après quoi je parlerai de certaines choses qui pourraient être faites si cet idéal s'avère impossible à atteindre et de certaines choses que le comité pourrait recommander.

Premièrement, nous aimerions que le processus d'élaboration et de ratification soit scindé. Nous aimerions en effet que les citoyens puissent participer au processus d'élaboration puis à la ratification, dans le cadre du modèle législatif, et non pas au moyen d'un référendum, mais bien en utilisant le modèle législatif, et de préférence la formule de Victoria.

De façon idéale, nous aimerions que les articles 41, 42 et 38 soient regroupés à l'intérieur d'une seule et même formule, de sorte qu'au lieu de devoir obtenir l'unanimité sur un certain nombre de choses, tout soit assujetti à la formule de Victoria. Nous rêvons peut-être en couleurs, mais nous aimerions que vous supprimiez la dispositions de désistement prévue dans l'article 38.

Je pense que le pays est aujourd'hui suffisamment mûr sur le plan politique pour qu'il nous soit possible de reconnaître que le Québec veut un droit de veto. La formule que nous préférons est celle de Victoria, mais la formule 7/50, avec des dispositions particulières pour le Québec, serait peut-être une solution acceptable, ou encore un veto limité pour le Québec sur certaines questions constitutionnelles. J'ai cependant le sentiment que cela serait moins acceptable aux yeux des Québécois.

Nous parlons, dans notre rapport, de la façon dont tout le processus d'amendement pourrait être lancé. Nous proposons deux formules. Dans la première, si le gouvernement fédéral et cinq provinces décidient, lors d'une conférence des premiers ministres ou par un autre mécanisme, qu'il leur fallait envoyer une recommandation à la convention constitutionnelle dont nous recommandons la création, alors c'est ce qui se passerait. Une autre formule pour engager le processus d'amendement constitutionnel serait d'avoir 3 p. 100 des citoyens qui signeraient une pétition visant une question précise, et ces 3 p. 100 pourraient être composés de 3 p. 100 des résidents de cinq provinces différentes.

Ce que nous recommandons, en gros, c'est une période de six mois au cours de laquelle, une fois lancé le processus d'amendement constitutionnel, chaque assemblée législative tiendrait des audiences publiques obligatoires, et une

convention would be held. Essentially our ideal is to split the ratification and the drafting process, to see a drafting process of a constitutional convention take place, and then after the draft of the change was made this resolution would be put through the Victoria formula in the different legislatures.

What we would like to see is a convention of legislators from the different provinces and from the federal government. Instead of the idea of elected representatives to the constitutional convention, we would like to see a non-partisan representation from each legislature and it would roughly correspond to party strength. But a twist on this is that the legislators, when they get together to form this convention, would elect some notable Canadians to join them in this constitutional convention.

I have some numbers in this report that we suggest. We suggest around 122 people for this convention split among the different provinces, and 24 of these people would be representatives elected by the legislators. They could be aboriginal representatives. They could be representatives from big labour, from women's groups, etc., and perhaps some academic representatives, who could lend some expertise to the deliberations of the convention.

When these legislators and the special representatives are meeting together in the convention, they would negotiate for a while. It could take a few months. Then eventually when they came up with a resolution on the change they were looking for, perhaps a two-thirds vote would be good enough and then the Victoria formula would kick in after that with the one-year provision.

• 1800

Now, we hope that we could have a two-stage process in the next few years and that this ideal could be in place before the next round of substantive negotiations have to take place. However, this may be a little unrealistic. It seems to me that the amending formula is wrapped up in a lot of the substantive changes and it is going to be hard to separate those.

If it could be done, I think that would be helpful. If we go into the negotiations with our present constrictive formula, I think we are going to have some problems. If you get the Victoria formula and the one-year limit passed before anything else takes place, I think that would be good.

My concern is that if you use the 7/50 formula and a constitutional convention in which perhaps Quebec will not participate, as Rémillard has seemed to indicate, you are into some bad dynamics. What you are setting yourself up for is an English Canadian solution I think. You have 7/50 in the provinces outside of Quebec. You do not need their participation. They are not at the constitutional convention.

### [Translation]

convention constitutionnelle serait réunie à la fin de cette période de six mois. Notre idée, donc, serait de scinder le processus de ratification et d'élaboration: il y aurait donc l'étape de l'élaboration, par une convention constitutionnelle, et une fois l'amendement rédigé, la résolution serait examinée par les différentes assemblées législatives selon la formule de Victoria.

Ce que nous recommandons, c'est la tenue d'une convention de législateurs des différentes provinces et du gouvernement fédéral. Au lieu d'une convention constitutionnelle réunissant des représentants élus, nous aimerions que chaque assemblée législative ait une représentation non partisane qui reflèterait, en gros, l'importance des différents partis. Ce qui est nouveau dans tout cela, c'est que les législateurs, une fois réunis, éliraient certains notables qui se joindraient à eux au sein de la convention constitutionnelle.

J'ai dans ce rapport un certain nombre de chiffres que nous vous proposons. Nous recommandons que la convention comprenne 122 personnes réparties entre les différentes provinces, dont 24 seraient élues par les législateurs. Il pourrait s'agir de représentants de groupes autochtones, de gens d'affaires, de porte-parole de groupes de femmes, etc, et il pourrait également y avoir des représentants des milieux universitaires qui pourraient transmettre leur savoir aux délibérations de la convention.

Ces législateurs et représentants spéciaux réunis en assemblée négocieraient pendant quelque temps. Cela pourrait durer quelques mois. Une fois une résolution adoptée, et peut-être qu'une majorité des deux tiers suffirait, alors la formule de Victoria serait mise en branle, avec la disposition d'un an.

Nous espérons qu'il sera possible d'établir un processus à deux étapes au cours des prochaines années et que cet idéal sera en place avant la prochaine ronde de négociation approfondie. Ce n'est cependant peut-être pas très réaliste. Il me semble que la formule d'amendement est ensevelie sous un tas de changements de fond et qu'il sera difficile de séparer les divers éléments les uns des autres.

Cependant, si c'était possible, je pense que ce serait bien. En effet, si nous entamons les négociations dans le cadre de l'actuelle formule, qui est très limitative, je pense que nous aurons des problèmes. Ce serait, me semble-t-il une bonne chose que la formule de Victoria et cette limite d'un an soient adoptées avant qu'on ne passe à autre chose.

Si vous utilisez la formule 7/50 et une convention constitutionnelle à laquelle le Québec ne participera peut-être pas, comme l'a dit Rémillard, la dynamique ne sera pas très favorable. Dans pareille situation, vous préparez la voie à une solution anglo-canadienne. Vous avez 7/50 dans les provinces autres que le Québec. Vous n'avez pas besoin de la participation de ce dernier. Celui-ci n'est pas représenté au sein de la convention constitutionnelle.

It is almost as if you are setting yourself up for a fall. It seems to me that you would be setting yourself up to address issues which are not really as pertinent to Quebec as they could be. Then you are going to submit that to the Province of Quebec and they are going to feel that it is not addressing their needs sufficiently.

So I would say if you are going to have a constitutional convention, and we recognize that Quebec may not participate in that, and that is okay, then at least try to have the Victoria formula in there by the time the convention happens so that you recognize the fact that Quebec has a veto over what is happening. That will give the dynamic of wanting to meet their demands. Therefore, the people at the convention will be very much aware of the fact that if Quebec does not pass this, then nothing is going to come of it. I think that would really help in the dynamics if Quebec is not going to participate in the convention.

If this cannot happen, however, if you cannot get the Victoria formula in place by the time that you have a constitutional convention—I like Mr. Estey's suggestion about splitting the 7/50 and unanimity provisions in any agreements that are reached. I think that would be helpful.

We also come into the problem of legitimacy if we do not have these things changed in time. Will first ministers negotiate the nuts and bolts of a political obligation? I think maybe we could have the speakers of all the different houses. Professor Levy of the University of Western Ontario suggested to us that the speaker is a position that is actually gaining in legitimacy lately, with the secret ballot election of the speaker in some constituencies. So perhaps the speakers from all the different places could meet. They could come up with the nuts—and—bolts arrangements for the convention. That is just an idea there.

Surely Canadians can accept at least the nuts and bolts of our constitutional process being changed by the politicians so that we can get on to a substantive change later, with citizen participation.

What I am ideally hoping for is a two-stage process, but I was trying to make some suggestions as well about what we could do if that is not possible.

I would mention one last thing. I really think it is important that we accommodate Quebec and strive to accommodate Quebec in this next round, because if Quebec is not part of this country, then I really feel, and the students at Western feel, that we are going to be in a lot of trouble. We are going to have an unbalanced country, even more so than it is. If people from the west think it is going to reform the Senate with Quebec in, what is going to happen when you have Ontario having half the population?

### [Traduction]

C'est un peu comme si vous vous prépariez à faire une chute. Comme si vous comptiez vous attaquer à des questions qui ne sont pas aussi pertinentes pour le Québec qu'elles pourraient l'être. Et dans ce cas, vous allez soumettre quelque chose au Québec et celui-ci estimera que vous ne vous occupez pas suffisamment de ses besoins.

Ce que je dirais, donc, c'est que si vous tenez une convention constitutionnelle, et nous reconnaissons que le Québec pourrait très bien ne pas y participer, alors il faudrait au moins essayer de faire adopter la formule de Victoria avant que la convention ne prenne forme, en vue de reconnaître que le Québec a un droit de veto sur ce qui se passe. De cette façon, au moins, vous envoyez le message que vous voulez satisfaire ses exigences. De cette façon, les personnes présentes à la convention sauraient très bien que si le Québec n'adopte pas telle ou telle chose, alors cela ne débouchera sur rien. Il me semble que cela améliorerait la dynamique, si le Québec ne participe pas à la convention.

Cependant, si cela s'avère impossible, en d'autres termes, si vous ne parvenez pas à mettre la formule de Victoria en place avant la convention constitutionnelle—et j'aime la suggestion faite par M. Estey concernant la division entre la formule 7/50 et les dispositions en matière d'unanimité dans toutes les ententes qui pourraient être conclues. Je pense que ce serait utile.

J'en arrive maintenant au problème de la légitimité si ces différentes choses ne sont pas modifiées à temps. Les premiers ministres négocieront-ils le détail d'une obligation politique? Il me semble que nous pourrions peut-être avoir les présidents de toutes les chambres. M. Levy, de l'Université Western Ontario, nous a dit que le poste de président est en train de gagner en légitimité, à l'heure actuelle, avec l'élection par scrutin secret qui se fait dans certains endroits. C'est ce qui m'amène à dire que les orateurs des différentes assemblées pourraient peut-être se réunir pour s'entendre sur le détail des arrangements pour la convention. Ce n'est bien sûr qu'une idée.

Les Canadiens seraient sans doute d'accord avec l'idée que les détails du processus constitutionnel puissent être fixés par les politiciens, à condition que l'on passe aux changements de fond plus tard, avec la participation des citoyens.

L'idéal, selon moi, serait un processus en deux étapes, mais j'essayais de vous soumettre certaines suggestions quant à ce que nous pourrions faire si cela s'avérait impossible.

J'aimerais mentionner une dernière chose. Je pense qu'il est vraiment très important que l'on satifasse le Québec et que l'on s'efforce d'arranger les choses pour le Québec dans la prochaine ronde, car si le Québec ne fait plus partie du pays, alors moi-même et les étudiants de Western sommes convaincus que cela ira très mal pour nous. Nous aurons un pays déséquilibré, encore plus déséquilibré qu'il ne l'est à l'heure actuelle. Si les gens de l'Ouest pensent qu'on va pouvoir réformer le Sénat avec le Québec, alors que va-t-il se passer lorsque l'Ontario comprendra la moitié de la population?

Furthermore, we are jeopardizing our position in international relations and things like that. I do not think it would be good for anybody. We would be culturally a lot poorer too. I think that is very important.

I would love to take questions if there is any time left.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We are a little strapped for time, unfortunately, Mr. Johnson. How many students are on your committee?

Mr. Johnson: We had about 15 or 16 students participating in what was going on and we had some open forums at school. We did a telephone survey of 250 students and we accepted written submissions. As I mentioned, these were primarily aimed at participating in the citizens forum. It was thought it would be useful for me to write the report that I have presented today. We did not study these things specifically at school and I want to make that caveat. I do not want you to think that these suggestions specifically have been. . .

• 1805

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Speaking for the committee, we are very grateful for what you have done, and please convey our thanks to your fellow students. We will read the complete brief with care. It is a pity—and this is not a criticism—it is a pity that our deadline did not permit acceptance of this so that we could have had you as a full witness.

**Mr. Johnson:** Yes. Well, it was my pleasure. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much.

Mr. Reid: Mr. Chairman, if I may, Mr. Atkinson and I are both graduates of the University of Western Ontario. I do not speak for him, but I speak for me, and I wish I had gotten as good an education as Mr. Graham has displayed.

Mr. Johnson: Thank you.

M. Duhamel: Un grand merci pour votre présentation.

Western ought to be proud. It was extensive, comprehensive, sensible and sensitive, your presentation. I wish we could have had you on longer.

M. Johnson: Merci. Cela m'a fait plaisir.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Our next witness is Noëlle-Dominique Willems appearing on behalf of the YWCA of Canada, again a witness we heard from after our deadline and after the witness list had been made up. We appreciate your kindness in boiling it down to a ten-minute presentation, and we look forward to hearing that presentation.

Ms Dee Parkinson (National Board Member, YWCA Canada): Good afternoon. I am Dee Parkinson speaking for the national board of the YWCA of Canada. I would like to start off saying we are not constitutional experts, as I have

[Translation]

Il ne faut pas oublier, non plus, que notre position sur la scène internationale pourrait être menacée, etc. Je pense que ce ne serait bon pour personne. Et cela amènerait également un appauvrissement culturel général, et je trouve que cela est très important.

S'il nous reste un peu de temps, je serais ravi de répondre à vos questions.

Le coprésident (M. Edwards): Nous sommes malheureusement un peu pris par le temps, monsieur Johnson. Combien d'étudiants siègent au comité que vous représentez?

M. Johnson: Nous sommes 15 ou 16 à y participer; nous suivons ce qui se passe et nous avons tenu certaines tribunes ouvertes à l'école. Nous avons fait un sondage téléphonique auprès de 250 étudiants et nous avons également accepté des mémoires écrits. Comme je l'ai déjà dit, notre but premier était de participer au travail du Forum des citoyens. On a cependant pensé qu'il serait utile que je rédige le rapport que je vous ai présenté aujourd'hui. Je tiens cependant à préciser que nous n'avons pas étudié ces questions dans le cadre du programme d'étude universitaire; je ne voudrais pas que vous pensiez que ces suggestions ont été...

Le coprésident (M. Edwards): J'aimerais vous dire, au nom de tous les membres du comité, que nous vous sommes très reconnaissants pour ce que vous avez fait, et je vous demande de transmettre nos remerciements à vos camarades. Nous lirons bien sûr attentivement le texte intégral de votre mémoire. C'est dommage—et ceci n'est pas un reproche—je disais donc que c'est dommage que les délais qui nous ont été imposés ne nous aient pas permis d'accepter que vous comparaissiez en tant que témoin à part entière.

M. Johnson: Ce fut pour moi un plaisir, et je vous en remercie beaucoup.

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup.

M. Reid: Monsieur le président, si vous me le permettez, M. Atkinson et moi-même sommes tous les deux diplômés de l'University of Western Ontario. Je ne peux bien sûr pas parler en son nom, mais j'aimerais, pour ma part, dire que je regrette de ne pas avoir reçu une éducation aussi bonne que celle dont a témoigné M. Graham.

M. Johnson: Merci.

Mr. Duhamel: A big thanks for your presentation.

Western devrait être fier de vous. Votre exposé a été complet, approfondi, réfléchi et bien dosé, et je trouve dommage qu'on ne puisse pas discuter plus longtemps avec vous.

Mr. Johnson: Thank you. It was my pleasure.

Le coprésident (M. Edwards): Le témoin suivant est Noëlle-Dominique Willems, qui comparaît au nom du YWCA du Canada. Il s'agit ici encore d'un témoin dont le nom a été ajouté à la liste après la date limite. Nous vous sommer reconnaissants d'avoir ramené votre exposé à dix minutes seulement, et nous attendons avec impatience de l'entendre.

Mme Dee Parkinson (membre du Conseil national, YWCA du Canada): Bonjour. Je m'appelle Dee Parkinson et je suis ici en tant que représentante du comité national du YWCA du Canada. J'aimerais commencer par dire que nous

heard some people mention this afternoon, but we are certainly experts at change processes involved in the Constitution. We are honoured to be here in front of the joint committee of the Senate and House of Commons studying the amending formula of our Constitution. I would like to start off by saying who we are.

The YWCA of Canada is a national charitable and voluntary organization of some 45 member associations. These associations are locally autonomous and work to fulfil the YWCA of Canada's mission. That mission is to provide high-quality programs and services that respond to community needs, to work actively for the promotion of substantive equality and the improved status of women, and to foster responsible social and economic change. That is why we think it is important that we are here today.

Volunteerism is an expression of democracy, and the voluntary sector represents a large and diverse group of Canadians. Volunteerism operates on empowerments and self-determination, and hence we believe that all government reviews must reflect the values of that volunteer sector. We would ask you seriously to think about what we have to say today.

What we have learned from our own processes is something we would like to share with you. We found that the process of reaching an amending formula is as important as the formula itself. All of us in Canada soon learn that to be national means to embrace difference, and the process of achieving harmony in these differences is critical. In our own processes of the YWCA of Canada, we deal with local autonomy and binding national constitutions, and we have found that we supported and still strongly support processes based on substantive democracy as opposed to formal democracy. These processes allow for us to have debates about the questions being asked before we actually vote on the questions.

We found that this has made a significant difference in our ability to amend our own Constitution. It works well for us, and we think it would well for Canadians. In order to explore some examples of what we mean by substantive democracy, I am going to have Noëlle–Dominique take you through some examples.

Mme Noëlle-Dominique Willems (directrice des affaires publiques, YWCA du Canada): Il me fait plaisir de comparaître devant vous aujourd'hui. Nous avons réfléchi à la suite de l'échec de l'Accord du lac Meech. Si le processus avait été suivi à l'envers, cela aurait peut-être pu fonctionner, dans la mesure où ce processus aurait intégré les volontés des gens en général, où ils auraient eu leur droit de parole avant le fait et non après le fait, et où ils auraient eu leur droit de

### [Traduction]

ne sommes pas des experts en matière de questions constitutionnelles, contrairement à d'autres témoins de cet après-midi, mais nous sommes néanmoins des experts en ce qui concerne le processus de changement qui relève de la Constitution. C'est un honneur pour nous que d'être ici devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada. J'aimerais commencer par vous dire quelques mots au sujet de ce que nous sommes.

Le YWCA du Canada est un organisme de charité et de bénévolat national qui regroupe quelque 45 associations membres. Ces associations sont toutes autonomes, à l'échelle locale, et elles se consacrent à la réalisation de la mission du YWCA du Canada. Notre mission est d'offrir des programmes et des services de grande qualité qui satisfassent les besoins de la communauté, de travailler activement pour la promotion de l'égalité et pour l'amélioration de la situation des femmes, et d'oeuvrer à l'introduction de changements sociaux et économiques aviser. Voilà pourquoi nous pensons qu'il est important que nous venions vous rencontrer ici aujourd'hui.

Le bénévolat est une expression de la démocratie, et le secteur bénévole représente un groupe de Canadiens très important et très divers. Le bénévolat s'appuie sur la responsabilisation et sur l'autodétermination, et c'est pourquoi nous croyons que tous les examens effectués par le gouvernement doivent refléter les valeurs de ce secteur bénévole. Nous vous demandons d'étudier de très près les propos que nous allons vous tenir aujourd'hui.

Nous aimerions partager avec vous les leçons que nous avons tirées du processus que nous avons nous-mêmes mis en oeuvre. Ce que nous avons constaté, c'est que le processus par lequel on arrive à une formule d'amendement est aussi important que la formule elle-même. Nous tous qui vivons au Canada avons vite appris qu'être «national» signifie embrasser des différences, et le processus d'établissement d'une harmonie parmi toutes ces différences est critique. Au YWCA du Canada, nous devons concilier autonomie locale et constitutions nationales obligatoires, et nous avons constaté que nous appuyions et que nous continuons d'appuyer les processus qui s'appuient sur une démocratie positive réelle plutôt que sur une démocratie formelle. Ces processus nous permettent d'avoir des débats sur les questions posées avant que de voter.

Selon nous, cela contribue beaucoup à notre capacité de modifier notre propre Constitution. Cela fonctionne bien pour nous, et nous pensons qu'il devrait en être de même pour l'ensemble des Canadiens. pour vous expliquer un peu mieux ce que nous entendons par démocratie positive réelle, je vais demander à Noëlle-Dominique d'examiner certains exemples avec vous.

Mrs. Noëlle-Dominique Willems (Director of Public Affairs, YWCA of Canada): I am very pleased to be appearing before you today. We have given much thought to the failure of the Meech Lake accord. If the process had gone the other way around, it might have worked, in that the will of the people would have been part and parcel with it; the people would have spoken before and after the fact, and they would have had their say not only at the federal level, but

parole non seulement au niveau fédéral, mais également au niveau provincial. On a joint en annexe une façon de procéder qui pourrait être proposée comme ligne directrice pour les assemblées législatives des territoires ou des provinces.

Nous nous sommes aussi penchés sur des méthodes un peu plus nouvelles et sur d'anciennes méthodes qu'il serait peut-être bon de reprendre, telle celle de l'Assemblée constituante, en France. On sait que cette assemblée émanait du peuple au début; même si elle ne représentait pas totalement les femmes puisqu'elles n'étaient pas vraiment intégrées à la vie politique, elle comprenait quand même des femmes, des représentants du Tiers État et des représentants de la noblesse qui, eux aussi, voulaient travailler à trouver des solutions et une constitution juste pour tout le monde.

• 1810

Je voudrais maintenant me pencher un peu sur la formule d'amendement. Il est important de se référer à ce qu'on en avait dit en 1982, à savoir que c'était une formule d'amendement juste et flexible, qui permettait de ne pas se retrouver à la merci de certaines provinces qui auraient demandé, pour susciter leur ratification, des choses qui étaient hors de l'ordinaire, ce qu'on a d'ailleurs vu lors de la dernière ronde. Je crois qu'il est également important de bien réfléchir à la façon dont on veut intégrer cette formule.

Pour nous, la formule de 1982 est une formule adaptée à ce qu'est le Canada, dans la mesure où le processus qui l'a précédée est un processus large, qui tient compte de toute la population et non seulement des gens qui ont les moyens d'être élus. C'est un processus qui reflète réellement la volonté de la population, et je crois que personne ne pourrait ne pas ratifier.

Ce qu'on doit tirer comme leçon de ce qui s'est passé jusqu'à présent, c'est le fait que la population s'est sentie non incluse. Sa Constitution lui était retirée et elle n'avait aucun droit de dire quoi que ce soit.

I would like to turn it back over to Dee, because the YWCA is a women's organization, but we would also like to talk about related concerns, since this is one of the few forums on the Constitution that is directly related to Parliament.

Ms Parkinson: Thank you. We just felt it would be remiss if before closing our remarks and thanking you for your time to listen to us this afternoon we did not remind you that in our opinion, the processes that support substantive democracy rely on substantive equality, and I would like to see some strengthening in our Canadian Constitution on the provisions for equality. We would also like to say that we are very sad to see that Quebec is not present at the constitutional table. Thank you very much for your time.

Le coprésident (M. Edwards): Nous vous remercions de votre présentation, madame Willems et madame Parkinson.

Senator Di Nino: Ladies, I would like to applaud you for more reasons than one—not only for your presentation and your brief, but I have a particular interest in volunteer work. We can come here and talk about all the technical and the

[Translation]

also at the provincial one. You will find attached to our brief a proposal for a procedure that could serve as guidelines for provincial or territorial legislatures.

We have also studied newer and older methods that could perhaps be used, such as the Assemblée constituante, in France. We all know that this assembly was a product of the people, at the outset, even if it did not fully represent women because women were not part of political life. It did nevertheless include women, representatives of the Third Estate and representatives of the gentry, who, they too, wanted to work on solutions and on the drafting of a constitution that would be fair for everyone.

I would now like to deal more specifically with the amending formula. It is important to refer back to what was said in 1982, about the amending formula having to be fair and flexible, so as not to lead to a situation where the country would be at the mercy of certain provinces who would have made extraordinary requests, which is what we witnessed during the last round. I further believe that it is important to think through the way in which we want this formula to be integrated.

In our view, the 1982 formula is adapted to what Canada is about, in the sense that the process that preceded it was broad, taking into account the entire population and not only those who have the means to be elected. It is a process that truly reflects the will of the people, and it is one that in my view no one could refuse to ratify.

The lesson that must be drawn from what has happened up until now is that the population has felt excluded. Its Constitution was taken away from it and it has had no right to say anything whatsoever.

J'aimerais maintenant redonner la parole à Dee, car le YMCA est une organisation de femmes, mais nous aimerions également parler d'autres questions connexes, étant donné qu'il s'agit ici de l'une des rares tribunes sur la Constitution qui soit directement rattachée au Parlement.

Mme Parkinson: Merci. Nous pensions qu'avant de conclure et de vous remercier du temps que vous nous avez accordé cet après-midi, il serait bon de vous rappeler qu'à notre avis les processus qui appuient la démocratie effective reposent sur l'égalité effective, et j'aimerais bien voir les dispositions en matière d'égalité de la Constitution canadienne renforcée. Nous aimerions également dire que cela nous attriste beaucoup de constater que le Québec n'est pas présent à la table de négociations constitutionnelles. Merci de nous avoir écoutées.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mrs. Willems and Mrs. Parkinson, thank you for your presentation.

Le sénateur Di Nino: J'aimerais, mesdames, applaudir à vos efforts pour plusieurs raisons: non seulement pour votre exposé et pour votre comparution, mais également pour votre travail de bénévolat, qui est une chose qui m'intéresse

difficult agenda this committee will have ahead of itself in making some recommendations, but in the final analysis I think we have a serious problem of communication in this country. I think there are a lot of misunderstandings. We all say things, and as I said before, words are very inadequate sometimes; we create barriers and roadblocks mainly because we do not know how to communicate or we do not have an opportunity to communicate.

Organizations such as yours, the YWCA, and others of a national sphere, such as an organization of which until very recently I was volunteer president, the Boy Scouts of the greater Toronto region, I think have a very special role to play in this challenge that is ahead of us in keeping our country together. In congratulating you, I would like to challenge you even more so in making sure that at least within the different 45 member associations across the country there is a dialogue and an understanding of what we are trying to do. I think that will probably save our country as well as any other of the endeavours we will undertake. Thank you again.

Ms Parkinson: Thank you.

Mr. Ouellet: We of the Liberal Party of Canada want to thank you very much for coming forward, presenting a very succinct but to the point presentation, a useful one, and indeed remind all of us that the Constitution is the affair of everybody in every walk of life, and a volunteer organization like yours could come forward and make some constitutional suggestions that are worth listening to. *Merci beaucoup*.

• 1815

Ms Willems: If I may add a comment, we are a grassroots organization, and we definitely have learned the hard way. If we can be of any help or any assistance, we will definitely be willing to help even more.

This brief that you see in front of you was written in one week but was passed by our board of 24 people from across Canada. We definitely think that is one way of doing it. We do discuss these subjects in our association.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): That is an achievement in itself. Thank you very much.

Ms Parkinson: It was not passed because we are moribund with our constitution. It was passed because we had done a lot of talking in advance and we had the confidence and empowerment and Dominique put the paper together on our behalf. I will not say that for the process that we go through.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): It is a point well made. Thank you.

We invite now Mr. Joe Armstrong to come forward as our next witness. Mr. Armstrong, I am given to understand, and I guess this can happen in the best of organizations, that you had submitted a brief that we could not find. We

### [Traduction]

beaucoup. On peut venir ici et parler de questions techniques et du travail très complexe que devra faire le comité avant de soumettre ses recommandations, mais je pense, en dernière analyse, que nous avons un grave problème de communication ici au Canada. Il y a beaucoup de malentendus. Nous disons tous des choses, et, comme je l'ai déjà dit, les mots qu'on emploie sont parfois très insatisfaisants. On crée des obstacles et des impasses principalement parce qu'on ne sait pas comment communiquer ou parce qu'on n'a pas l'occasion de le faire.

Les organismes comme le vôtre, le YWCA, et d'autres, à caractère national, comme par exemple celui dont j'ai jusqu'à tout récemment été le président bénévole, le Boy Scouts of the greater Toronto region, ont, je pense, un rôle tout à fait spécial à jouer face à ce défi que nous devrons relever ensemble pour conserver l'unité du pays. Tout en vous félicitant, j'aimerais vous inviter à faire encore plus pour veiller à ce que, au moins parmi les 45 associations membres que vous comptez dans le pays, il y ait un dialogue sur ce que nous essayons de faire et une bonne compréhension de ce que nous visons. Cela servira sans doute aussi bien le pays que toutes les autres initiatives que nous entreprendrons. Merci encore.

Mme Parkinson: Merci.

M. Ouellet: Les membres du parti libéral du Canada tiennent à vous remercier très sincèrement d'être venues nous rencontrer, et de nous avoir fait un exposé très succinct mais très clair et très utile et de nous avoir rappelé à tous que la Constitution, c'est l'affaire de tout le monde, de tous les citoyens, quelle que soit leur catégorie socio-professionnelle. Un organisme de bénévolat comme le vôtre peut soumettre des suggestions en matière de questions constitutionnelles qui valent la peine qu'on s'y intéresse. Thank you very much.

Mme Willems: J'aimerais, si vous me le permettez, ajouter un petit commentaire: nous sommes une organisation de la base, et nous avons appris à la dure. Si nous pouvions aider davantage, cela nous ferait très plaisir.

Le mémoire que vous avez devant a été rédigé en une semaine seulement, mais il a été adopté par notre conseil, qui regroupe 24 personnes de toutes les régions du pays. Nous pensons, bien sûr, que c'est là une des méthodes possibles. Nous discutons de ces choses au sein de notre association.

Le coprésident (M. Edwards): C'est une réussite en soi. Merci beaucoup.

Mme Parkinson: Il n'a pas été adopté parce que nous sommes à la fin de notre Constitution. Il a été adopté parce que nous avons beaucoup discuté entre nous et parce que nous avions la confiance du groupe que nous représentons et que Dominique a préparé le mémoire en notre nom. Je ne pourrais pas en dire autant au sujet du processus que nous avons devant les yeux.

Le coprésident (M. Edwards): Ce que vous dites est très pertinent. Merci.

J'invite maintenant M. Joe Armstrong à venir déposer. Si j'ai bien compris, monsieur Armstrong, et cela peut arriver aux meilleurs organismes, vous nous avez envoyé un mémoire que nous n'avons pas pu retrouver, ce dont nous nous

apologize for that. We apologize that possibly as a consequence of that you do not have your full witness time. We appreciate your kindness in adjusting yourself to this time at the end of the day, and we look forward to hearing from you in the ten minutes that are allocated.

Mr. Joe Armstrong (Individual Presentation): Thank you very much, Mr. Joint Chairman. I am very delighted to be here, and I hope I can share with you some constructive input to the committee.

By way of an introduction, I am an historian. I am the author of From Sea Unto Sea—Art and Discovery Maps of Canada, and I am also the author of Champlain, both in the English and French editions. I am looking forward to a happy resolution of our constitutional crisis so I can get back to writing foundation and discovery history rather than the current work I am working on, which is Crisis Canada—A Constitutional Street Guide.

I have addressed, as I did in the brief that I submitted both by mail and by fax to the joint committee in Ottawa, and I do not want to spend a lot of time going over the details that are in that brief except to say this... I think that in order to come to grips with anything constructive with regard to constitutional reform we have to accept that there is an enormous credibility gap between those that are involved in the process and the people of Canada.

I have now accumulated something like 9,000 articles, and I have over 30,000 cross references to both events and glossary of terms, and the one thing I am seeing in this compendium in my computer system is an escalation of rage and dissatisfaction and cynicism. My fear is that it has reached the stage that it is affecting the ability of people to think clearly, to contribute clearly, and to look at some of the great foundation legacy that we have of a country, which I feel is so imperative to bringing together a solution, be it either in the substantive nature of what we are looking at or in terms of the process—and they are, of course, interlinked.

From a personal point of view, I will share with you momentarily some of my own views. I have very great difficulty with the concepts of founding peoples and founding nations. I know that as a result of the Meech Lake accord we all know that there is now the triumvirate concept that is being floated that perhaps the native people should have been included in that process as one of the founding peoples of Canada. As I reflect on that, I understand the direction of where that is coming from, but let me also put in an historial context some of the dilemmas you face when you start down this road of ethnocentricity.

What do you do, for example, with Mathew da Costa? Mathew da Costa is an immigrant who came to Canada with the Champlain-Sieur de Monts expedition in 1606, and he effectively is recorded in history as the first black who came

[Translation]

excusons, d'autant plus que c'est peut-être à cause de cela que nous ne sommes en mesure de vous accorder autant de temps que vous auriez eu en tant que témoin à part entière. Nous vous sommes par ailleurs reconnaissants de venir nous rencontrer à la fin de la journée, et nous avons très hâte d'entendre de ce que vous nous direz au cours des 10 minutes que nous vous avons réservées.

M. Joe Armstrong (à titre particulier): Merci beaucoup, monsieur le coprésident. Je suis ravi d'être ici, et j'espère pouvoir partager avec vous certaines idées constructives.

J'aimerais dire, en guise d'introduction, que je suis historien. J'ai écrit deux ouvrages, From Sea Unto Sea—Art and Discovery Maps of Canada, ainsi que Champlain, qui ont tous deux été publiés en anglais et en français. J'attends avec impatience l'heureuse résolution de notre crise constitutionnelle, ce qui me permettra de reprendre mes activités de recherche et de rédaction sur l'histoire des découvertes au lieu de me consacrer à l'ouvrage auquel je travaille à l'heure actuelle et qui s'intitule Crisis Canada—A Constitutional Street Guide.

J'ai envoyé, par courrier et par télécopieur, un mémoire au comité mixte à Ottawa, et je ne compte pas consacrer beaucoup de temps à passer en revue, dans le détail, le contenu de ce document, mais j'aimerais néanmoins dire ceci... Selon moi, si l'on veut arriver à quelque chose de constructif en matière de réforme constitutionnelle, il nous faut accepter le fait qu'il y a un énorme fossé, sur le plan crédibilité, entre ceux qui participent au processus et le peuple canadien.

J'ai accumulé quelque 9,000 articles et j'ai plus de 30,000 renvois à des événements et à des termes bien précis, que j'ai regroupés dans un glossaire, et ce que je vois dans ce compendium que j'ai entré dans mon ordinateur c'est une montée de la rage, du mécontentement et du cynisme. Ma crainte, c'est que les choses en soient arrivées à un point tel que tout cela influe sur la capacité des gens de réfléchir clairement, de participer clairement et de tenir compte du formidable patrimoine que nous avons comme pays. Ceci est selon moi très important si l'on veut en arriver à une solution, qu'il s'agisse de la nature fondamentale de ce que nous examinons ou du processus, les deux questions étant bien sûr, liées.

J'aimerais maintenant partager avec vous certaines de mes opinions personnelles. Les concepts des peuples fondateurs et des nations fondatrices me posent beaucoup de problèmes. Je sais qu'à cause du sort de l'Accord du lac Meech, nous savons tous qu'il y a maintenant ce concept de triumvirat qui flotte un peu partout et selon lequel les autochtones auraient peut-être dû être inclus dans ce processus comme l'un des peuples fondateurs du pays. Je comprends d'où cela vient, mais permettez de placer dans un contexte historique certains des dilemmes auxquels vous vous trouvez confrontés lorsque vous optez pour l'ethnocentricité.

Que faire, par exemple, de Mathew da Costa? Mathew da Costa est un immigrant qui est venu au Canada en 1606 avec l'expédition Champlain-Sieur de Monts, et il est inscrit dans l'histoire du pays comme étant la première personne de

to Canada. We now find that with the French exploration and foundation of the country we have Mathew da Costa as a representative of the black community. That is the kind of thing that can lead to other problems, especially when you take into account that da Costa was a Portuguese citizen.

• 1820

As we look at Bill C-93 and as we see this tremendous struggle for cultural identity among groups and among the two linguistic groups of the country in law and under the Official Lanaguages Act, I just want to throw that kind of thing out at you. There is no end to it.

It is my own personal belief that in the end we are going to have to settle for something very basic and very fundamental and perhaps along the lines of the American Constitution. I do not think we can have a "some people are more equal" type of constitution and have any success or happiness in the country.

In dealing with your questions with regard to your booklet on process, and that is the business of your committee, I addressed them very severely in terms of the democratization of that process. It is my own view that in the light of the cynicism and in the light of the anger, you will recall even in one of your earlier meetings this particular group was challenged by the press for having a meeting so-called in secret because you had met and had some discussions in the back room. The press snapped on to it immediately and hammered you all for this.

It has gotten to the point where it is almost inappropriate to have a quiet conversation over a cup of coffee to discuss the Constitution of Canada. This is a kind of insanity that really does worry me.

Let me deal with some of the things, and I will concentrate on something you are hearing a lot about, and that is the constituent assembly format. This has been bandied about by a number of the politicians, and first ministers indeed have championed this or tip-toed into this arena, and indeed the world of academia is now catching on to it. In a way this has the kind of drama and colour attached to it almost as attractive as including aboriginal peoples as another founding group of the country.

I suggest it would be in your interest to take some note of the American experience. People would be very shocked to know, for example, that the American constituent assembly convention was held in secret, that over half of the members of that constituent assembly of the 55 representatives were lawyers, and that at the first constituent assembly only five states showed up. It was almost a fiasco. There are tremendous differences between the constituent assembly of the American experience and what may or may not be considered legitimate as a process for Canada.

### [Traduction]

race noire à être venue au Canada. Nous savons maintenant qu'il y avait un dénommé Mathew da Costa, un représentant de la communauté noire, avec les Français qui ont exploré et fondé le pays. Voilà le genre de choses qui peut entraîner d'autres problèmes, surtout si l'on tient compte que da Costa était citoyen portugais.

Je voulais simplement vous faire réfléchir à cela, compte tenu de l'existence du projet de loi C-93 et de la lutte que livrent pour leur identité culturelle les différents groupes du pays, et notamment les deux grands groupes linguistiques canadiens, aux yeux de la loi et, en particulier, de la Loi sur les langues officielles. Cela n'en finit pas.

Je crois personnellement que vous allez devoir en définitive vous contenter de quelque chose de fondamental, peut-être dans le même ordre d'idées que la Constitution américaine. Je ne pense pas que nous puissions avoir une Constitution qui ne protège pas tous les citoyens également, si nous voulons réussir à vivre heureux ensemble.

Pour répondre à vos questions sur le document que vous avez préparé au sujet du processus, ce qui est en définitive la raison d'être de votre comité, j'ai déjà critiqué très sévèrement les aspects liés à la démocratisation de ce processus. À mon avis, étant donné le cynisme et la colère que l'on constate actuellement, vous vous souviendrez que vous-mêmes, au cours d'une de vos premières séances, vous avez dû répondre à des attaques de la presse, qui vous accusait d'avoir tenu une séance en secret, parce que vous vous êtes rencontrés pour discuter entre vous dans une autre salle. La presse a sauté immédiatement sur l'occasion pour vous jeter la pierre à ce sujet.

Nous en sommes rendus à un point tel qu'il est presque inconvenant de discuter tranquillement de la Constitution du Canada en sirotant une tasse de café. C'est ce genre de tension qui m'inquiète tout particulièrement.

Mais prenons les choses une par une. Je voudrais d'abord vous parler d'une proposition qui revient souvent ici, celle de l'assemblée constituante. C'est une proposition avec laquelle un certain nombre de représentants politiques jonglent depuis quelques temps, et certains premiers ministres l'ont même adopté, quoique parfois avec réserve; d'ailleurs, les universitaires s'y intéressent eux aussi maintenant. En un sens, c'est une proposition dotée d'un certain pittoresque, et qui peut semble presque aussi attrayante que d'inclure les peuples autochtones parmi les groupes fondateurs du pays.

Mais il serait dans votre intérêt, d'après moi, de tenir compte de l'expérience américaine. Par exemple, les gens seraient fort étonnés d'apprendre que l'assemblée constituante s'est réunie en secret aux États-Unis, que plus de la moitié des 55 membres de cette assemblée étaient des avocats et que cinq États seulement ont participé à la première assemblée. Ce fut presque un fiasco. Il y a donc d'immenses différences entre une assemblée constituante à l'américaine et une formule qui pourrait être jugée légitime pour le Canada.

As I look into my files and I see these ideas coming forth... You were just presented for example by Mr. Justice Willard Estey with a proposal that got a lot of newspaper coverage, with the view that perhaps there would be as many as 1300 delegates, with politicians appointing individuals on the basis of three for each elected representative.

I have great difficulty with this appointment notion. You will notice in my brief the tremendous concentration, excessive to the degree of believing that any credibility you can achieve is terribly important and must come from the belief the people have that they elected those individuals as delegates to such an assembly, whatever it is, and that they were elected very specifically for a point of view and for a purpose. If you do not do that, I think what we are going to have is an enormous amount of angst and perhaps the kind of suspect law-breaking scenario as a result of the deadline of October 21 as established by the Quebec government, and that concerns me. I think it is imperative that we bear some of those things in mind.

You might be interested to know the make-up of the American Constitution. I was very interested in Professor Stephen Patterson's presentation that he made to you in New Brunswick. I share a great deal of that philosophy, but along those lines I would ask you to focus and not worry about the nature of that convention in terms of who might be the contributors to it.

• 1825

For example, many prominent names of the American Revolution were not present for the actual constituent assembly, the convention that took place: Jefferson was in France; Patrick Henry refused election; John Adams was minister to England; the great noted American writer and thinker, Thomas Paine, and other noted intellectuals were not present.

H.L. Mencken's remark about the people that came to that convention in the United States I think is the kind of thinking you might reflect on as you think about how to democratize the country—how to not only accept that the Constitution is something you wish to involve the public in, but indeed it is the people of Canada who own the Constitution, and have indeed since the patriation process of November 15, 1981.

H.L. Mencken's observation about the American Constitution:

The amazing thing about the Constitution is that it is as good as it is, that so subtle and complete a document emerged from that long debate. Most of the framers, obviously, were second-rate men; before and after their session they accomplished nothing in the world. Yet during that session they made an almost perfect job of the work in hand.

I am suggesting to you that we have a magical opportunity to do something extremely exciting, but it is going to involve enormous risk-taking as we understand the heritage and our colonial legacy and our various perceptions

[Translation]

En regardant mes dossiers, il me vient toutes sortes d'idées... Par exemple, M. le juge Willard Estey vient de vous présenter une proposition qui a fait beaucoup de bruit dans les journaux, à savoir qu'il pourrait peut-être y avoir jusqu'à 1,300 délégués et que les représentants politiques élus pourraient nommer chacun trois de ces délégués.

Cette question de nomination me semble très difficile à accepter. Comme vous l'avez sans doute remarqué, j'ai mentionné dans mon mémoire que la population estime, peut-être jusqu'à l'excès, que la question de crédibilité est extrêmement importante et que, pour établir cette crédibilité, il faut que la population sente qu'elle a élu elle-même les délégués à cette assemblée, ou à quelque autre genre de réunions, pour une raison très précise et pour accomplir un but particulier. Autrement, je pense que l'inquiétude va s'installer et que nous risquons d'assister à des actes d'illégalité à cause de l'échéance du 21 octobre fixée par le gouvernement du Québec. Cela m'inquiète. Je pense qu'il est essentiel que nous gardions ce genre de chose à l'esprit.

Vous trouverez peut-être intéressant de savoir comment a été rédigée la Constitution américaine. L'exposé que vous a fait le professeur Stephen Patterson au Nouveau-Brunswick m'a beaucoup intéressé, à cet égard. Je suis d'accord avec lui sur bien deu points mais, en même temps, je vous demande de ne pas vous inquiéter outre mesure de la forme que pourrait prendre cette assemblée, c'est-à-dire des gens qui pourraient y participer.

Par exemple, bon nombre des figures de proue de la Révolution américaine n'étaient pas là pour l'assemblée constituante, pour la convention elle-même: Jefferson était en France; Patrick Henry a refusé d'y participer; John Adams était ambassadeur en Angleterre; le grand écrivain et philosophe américain Thomas Paine n'y était pas, non plus que d'autres intellectuels bien connus.

La remarque de H.L. Mencken au sujet de la composition de l'assemblée constituante américaine mérite que vous vous y attardiez dans votre réflexion sur la façon de démocratiser le pays, c'est-à-dire non seulement sur la façon de reconnaître que la Constitution doit se faire avec l'accord du public, mais également sur le fait que la Constitution appartient à la population du Canada, depuis qu'elle a été rapatriée le 15 novembre 1981.

Je vous cite l'observation suivante de H.L. Mencken au sujet de la Constitution américaine:

Ce qui est absolument étonnant dans cette Constitution, c'est qu'elle soit aussi bien rédigée, et qu'un document aussi subtil et aussi complet ait pu émerger d'un aussi long débat. De toute évidence, la plupart de ses rédacteurs étaient des homme de second ordre; ils n'ont rien accompli dans le monde, ni avant ni après cette convention. En pourtant, pendant celle-ci, ils ont réussi à faire un travail à peu près parfait.

Il me semble que nous avons ici l'occasion presque magique de faire quelque chose de tout à fait passionnant, mais qu'il faudra prendre beaucoup de risques afin de bien comprendre notre patrimoine et notre passé colonial, ainsi

of our pacts of our founding fathers as they perceived them, and as we have all lived under this joyous, wonderful experience of Canada. But we are now forced, whether we like it or not, to accept that we are living in a situation 180 degrees in turn from where we have been as a colonial country. That is the essence of what I am suggesting to you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Armstrong, thank you very much. I have just one question, sir. Even though they were second–rate men and they did remarkable work, they must have had some special compulsion that brought them together, some sense of mission. Did they know their history?

Mr. Armstrong: They had an advantage. Let us talk very briefly about this. There were a couple of advantages they did have. One, they had about six years earlier of course come together in a revolution. They had a hero, a ready-made president of the convention who stood in high political esteem—namely, the president of the convention, George Washington.

We suffer from another problem, namely the discredit as a result of whether it was the failure of the Victoria conference or whether it was the failure of Meech or the angst over the steps that were taken in the patriation of the Constitution in 1981 and the Constitution Act of 1982. So their knowledge of their history was of course so much easier because it was a smaller environment.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Yes. I wonder if we know our history well enough.

**Mr.** Armstrong: I do not think we do. I think our educational system is a tragedy in this connection.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We are well over time, so if we can confine it to very brief commentaries. . . Senator Comeau and Madam Bertrand, very quickly, please.

**Senator Comeau (Nova Scotia):** I have a very brief historical question. I just wanted to check if da Costa came with Sieur de Monts in 1604 or 1634.

Mr. Armstrong: No, he came in 1606.

Senator Comeau: Well he would not have come in with Sieur de Monts.

Mr. Armstrong: I am sorry, he came in 1604–1605. He came with the first expedition.

Senator Comeau: He would not have come in with Sieur de Monts, because Sieur de Monts only came in later on.

Mr. Armstrong: No, Sieur de Monts comes in with the Acadian experience. We are not talking about 1603, which is the Champlain and Gravé Du Pont exploration of the St. Lawrence. We are talking about the second expedition, the Acadian experience and the founding of Acadia, with the Iles–Ste–Croix settlement and eventually Port Royal.

**Senator Comeau:** I should not argue with an historian, because my recollection is that Sieur de Monts came in thirty years later on.

### [Traduction]

que la perspective dans laquelle nos pères fondateurs ont signé ces pactes, nous qui avons tous vécu dans le magnifique pays qu'est le Canada. Mais nous sommes maintenant forcés, que nous le voulions ou non, de reconnaître que nous vivons maintenant dans une situation complètement différente de celle qui existait quand nous étions une colonie. C'est en gros ce que je vous suggère.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Armstrong, je vous remercie beaucoup. J'aurais une seule question à vous poser. Les gens dont vous avez parlé étaient peut-être de second ordre, mais ils ont fait un travail remarquable; il devait donc y avoir quelque chose qui les a rassemblés, le sens d'une mission quelconque. Est-ce qu'ils connaissaient bien leur histoire?

M. Armstrong: Ils avaient un avantage. Permettez-moi de vous en parler très brièvement. En fait, ils avaient quelques avantages. Tout d'abord, bien sûr, ils avaient lutté ensemble six ans auparavant environ pendant une révolution. Ils avaient un héros, un président tout trouvé pour cette convention, qui jouissait d'une haute estime politique: George Washington.

Mais notre problème est tout autre; je veux parler du discrédit qu'a entraîné l'échec de la conférence de Victoria, ou peut-être l'échec de l'Accord du lac Meech, ou encore l'inquiétude au sujet de ce qui s'est passé au moment du rapatriement de la Constitution en 1981 et de l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982. Donc, il leur était beaucoup plus facile de connaître leur histoire, évidemment, parce que le contexte était beaucoup plus restreint.

Le coprésident (M. Edwards): Oui. Je me demande si nous connaissons assez bien notre propre histoire.

M. Armstrong: Je ne pense pas. Je crois que notre système scolaire a lamentablement échoué à cet égard.

Le coprésident (M. Edwards): Nous avons largement dépassé le temps qui vous était alloué; j'aimerais donc que nous nous limitions à quelques très brefs commentaires... Sénateur Comeau et madame Bertrand, très brièvement, s'il vous plaît.

Le sénateur Comeau (Nouvelle-Écosse): Je voudrais vous poser une toute petite question d'ordre historique. Je voulais simplement vérifier si da Costa est venu avec le Sieur de Monts en 1604 ou en 1634.

M. Armstrong: Non, il est venu en 1606.

Le sénateur Comeau: Alors, il ne serait pas venu avec le Sieur de Monts.

M. Armstrong: Excusez-moi, il est venu en 1604 et 1605, avec la première expédition.

Le sénateur Comeau: Il n'était donc pas avec le Sieur de Monts, puisque le Sieur de Monts n'est venu que plus tard.

M. Armstrong: Non, le Sieur de Monts est associé à l'expérience acadienne. Il n'est pas question ici de 1603, date à laquelle Champlain et Gravé du Pont ont exploré le St-Laurent. Je veux parler de la deuxième expédition, celle qui a donné lieu à la fondation de l'Acadie, avec la formation d'un établissement à l'Île Sainte-Croix et, plus tard, à Port Royal.

Le sénateur Comeau: Je ne devrais pas discuter avec un historien, mais il me semblait que le Sieur de Monts était arrivé 30 ans plus tard.

Mr. Armstrong: No, sir.

A voice: He was there, that is why.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Acadians live their history, Mr. Armstrong.

Mrs. Bertrand: Very quickly, Mr. Armstrong, talking about the first comers to Canada, what nationality was John Cabot?

En français, nous avons appris que c'était Jean Cabot.

Mr. Armstrong: Giovanni Caboto was of course a Venetian.

Mrs. Bertrand: You are perfectly right, and I wonder if all my colleagues would know that. You are a good historian.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I thought you were going to say he was from the Eastern Townships.

Mr. Armstrong, on behalf of the committee, thank you very much for your contribution.

Mr. Armstrong: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): You can count on this brief being read carefully.

Mr. Armstrong: Think magic, people.

• 1830

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Think magic, not bad advice. Pray a lot too. That is probably good advice.

Our final witness for the day is Mr. William Boehm. I would ask Mr. Boehm to come forward please. As Mr. Boehm makes his way forward, I should explain that he and I had a conversation just a few minutes ago at which I thought it would be appropriate if the committee heard his story. He has had some difficulty with our process, and I think it would be appropriate for the committee to hear what he has to say. Please go ahead, Mr. Boehm.

Mr. William Boehm (Individual Presentation): Thank you very much. The main thing I wanted to mention first is that yesterday I tried to find the location of the commission. I called from 8 a.m. through until 4.30 p.m. When I had gotten through to the clerk of the commission, he asked me how did I get this number. I said to him I looked in the telephone book. I was totally frustrated. I went to several government offices, which did not even know the name of the commission. I called people just like Bob Rae's office, Ian Scott's office, several other places, David MacDonald's office, everywhere I could possibly think—the Office of Intergovernmental Affairs at Queen's Park. I was referred to several telephone numbers, but it was only the clerk who was able to give me the information as to where it was and when it was going to start.

I find this very distressing, for the simple reason that the Constitution and the future of Canada should be shared with each and every Canadian citizen, even if they are landed immigrants. It becomes a part for them, because eventually

[Translation]

M. Armstrong: Non, monsieur.

Une voix: Il était là. Voilà pourquoi il en parle.

Le coprésident (M. Edwards): Les Acadiens connaissent leur histoire par coeur, monsieur Armstrong.

Mme Bertrand: Très rapidement, monsieur Armstrong, au sujet des premiers explorateurs qui sont venus au Canada. J'aimerais savoir de quelle nationalité était Jean Cabot?

In French, we call him Jean Cabot.

M. Armstrong: Giovanni Caboto était bien sûr Vénitien.

Mme Bertrand: Vous avez tout à fait raison, et je me demande si tous mes collègues le savent. Vous êtes un bon historien.

Le coprésident (M. Edwards): Je croyais que vous alliez dire qu'il venait des Cantons de l'Est.

Monsieur Armstrong, au nom du comité, je vous remercie beaucoup de votre contribution.

M. Armstrong: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Edwards): Vous pouvez être assuré que nous lirons votre mémoire attentivement.

M. Armstrong: Il faut faire un peu de magie, mesdames, messieurs.

Le coprésident (M. Edwards): Faire de la magie, ce n'est pas une mauvaise idée. Il faudra probablement aussi prier beaucoup.

Le dernier témoin que nous entendrons est M. William Boehm. Je demanderais donc à M. Boehm de s'avancer. En attendant qu'il se joigne à nous, je dois vous expliquer que c'est par suite d'une conversation que nous avons eue tous deux il y a quelques minutes que j'ai décidé qu'il serait bon que le comité entende son histoire. Il a eu quelques problèmes, et je pense qu'il serait utile que le comité entende ce qu'il a à dire. Allez-y, s'il vous plaît, monsieur Boehm.

M. William Boehm (témoignage à titre personnel): Merci beaucoup. Ce que je voulais dire tout d'abord, c'est que j'ai essayé de savoir hier où siégeait votre commission. J'ai appelé de 8 heures du matin jusqu'à 16h30. Quand j'ai finalement réussi à joindre le greffier de la commission, il m'a demandé comment j'avais obtenu son numéro de téléphone. Je lui ai dit que j'avais regardé dans l'annuaire. J'étais complètement frustré. J'ai téléphoné à plusieurs bureaux gouvernementaux, qui ne savaient même pas comment s'appelait la commission. J'ai appelé un peu partout, au bureau de Bob Rae, au bureau d'Ian Scott, au bureau de David MacDonald, à tous les endroits auxquels je pouvais penser, et même au Bureau des affaires intergouvernementales à Queen's Park. On m'a donné plusieurs numéros de téléphone, mais c'est seulement le greffier qui a pu me dire où siégait le comité et quand les audiences allaient commencer.

Je trouve cette situation tout à fait désolante, pour la simple raison que tous les citoyens canadiens sans exception, même s'ils sont immigrants reçus, devraient avoir leur mot à dire dans l'élaboration de la Constitution et dans la

they will be fully Canadian citizens, and they have every right to hear exactly what you are doing and how you are going to go about doing things. That refers to any landed immigrant, even if he just arrived in the country today. Two years down the road he will be a full Canadian citizen, and he could very well be asking you why did you make amendments of this nature when we did not know who to come to and what to go about.

In a case like that, everyone would have to go back to the government, whichever government created the amendment and went ahead with it, and it would have to be appealed if it became a majority vote of any nature that it was not the proper thing to do. It may have been in the beginning, but it must be shared by each and every person. That is my strong conviction.

My girl friend and I are both subscribers of *The Star, The Globe and Mail, The Financial Post*, and *The New York Times*. We could not find an ad anywhere at all in the papers. I still have the papers at home, trying to find things. But the interesting part about it for you is that I did find a page ad. That page ad was with regard to insurance regarding Bob Rae's saying during the campaign speech, yes, I will resort back to giving you the right to sue, which would take place if you were in an automobile accident. As it is now, I saw that ad, I took it out of the paper.

The size of your ad, as I saw it today—it was in *The Star*—the previous speaker showed me the ad. I was not at all aware, and I called Paula Topp and she did not know that there was an ad; she did not know where it was taking place. She is the Queen's rep for *The Toronto Star*.

#### • 1835

It would seem to me that there is a lot of disorganization between each and every one of you, and it should be properly looked after when it comes to constitutional hearings or the process by which you are going to amend the Constitution. Amending the Constitution means to me you may change things on the basis of a majority vote.

The segment of population regarding Toronto and its surrounding areas does not know where the commission was taking place. All I knew was April 22 and 23.

When I did call the clerk of the commission after being referred several times, he mentioned to me that they were not able to reserve a room in any hotel except last Thursday or Friday. When it starts on Monday and ends at approximately 8 p.m., as the clerk told me, it would run from 9 in the morning until 8 tonight at a total, there is no way any part of the Canadian public could even come forth and present anything.

The findings of the commission on this basis should not be allowed to go forth and amend the Constitution when you are not at all representative of the Canadian public, which is most important. I am well aware that each and every one of you would wish to maintain that you kept your image accordingly, that you were representative of the people, so that in the following election, should it take place, you do not have to face the facts and figures that you did not do

### [Traduction]

préparation de l'avenir du Canada. Les immigrants sont concernés parce qu'un jour, ils seront citoyens canadiens à part entière; ils ont donc tout à fait le droit de savoir exactement ce que vous faites et comment vous allez procéder. Je veux parler ici de n'importe quel immigrant reçu, même s'il n'est arrivé au Canada qu'aujourd'hui. Dans deux ans, ce sera un citoyen canadien comme les autres, et il pourra bien vous demander pourquoi vous avez adopté des modifications de cette nature alors qu'il ne savait pas où se présenter et quoi faire.

Dans un cas comme celui-ci, tout le monde devrait retourner au gouvernement qui a créé la modification et qui l'a adoptée, et cette modification devrait être abrogée si la majorité, par un vote de quelque nature que ce soit, estimait qu'elle n'est pas approprié. Elle l'était peut-être au début, mais il faut que tout le monde participe à la décision. J'en suis absolument convaincu.

Mon amie et moi sommes tous deux abonnés au Star, au Globe and Mail, au Financial Post et au New York Times. Nous n'avons pas pu trouver d'annonce nulle part, dans aucun de ces journaux. J'ai encore les journaux chez moi, et je les dépouille. Mais ce qui est intéressant, pour vous, c'est que j'ai effectivement trouvé une annonce d'une pleine page. Cette annonce portait sur quelque chose que Bob Rae a dit dans un discours pendant la campagne électorale, à savoir qu'il autoriserait à nouveau les poursuites en cas d'accidents d'automobile. Cette annonce, je l'ai vue, et je l'ai découpée.

J'ai vu aussi aujourd'hui votre annonce, qui avait été publiée dans le *Star*; l'intervenant précédent me l'a montrée. Je n'étais pas du tout au courant; j'ai appelé Paula Topp, et elle ne savait pas non plus qu'il y avait eu une annonce; elle ne savait pas où avaient lieu les audiences. Pourtant, c'est la correspondante du *Toronto Star* à Queen's Park.

Vous me semblez tous très mal organisés, et il me semble qu'il faudrait s'occuper de ce problème, puisqu'il s'agit d'audiences sur la Constitution, ou sur la formule de modification de la Constitution. D'après moi, si vous modifiez la constitution, vous pourrez le faire en vous fondant sur l'opinion de la majorité.

Les gens de Toronto et des environs ne savent pas où siège la commission. Tout ce que je savais, c'est que c'était le 22 et le 23 avril.

Quand j'ai fini par appeler le greffier de la commission après avoir été envoyé sur toutes sortes de fausses pistes, il m'a dit que la commission n'avait pu réserver des chambres d'hôtel que jeudi ou vendredi dernier. Quand on commence le lundi et qu'on finit sa journée vers 20 heures, comme me l'a dit le greffier, puisque les séances ont débuté à 9 heures du matin et vont se poursuivre jusqu'à 20 heures ce soir, il est absolument impossible que la population canadienne puisse venir présenter son point de vue, ou même assister aux audiences.

Les conclusions de la commission ne devraient par conséquent pas servir de base pour la modification de la Constitution, puisque vous n'êtes absolument pas représentatifs de la population canadienne, ce qui est extrêmement important. Je sais bien que vous voudriez tous prétendre que vous avez été fidèles à votre image et que vous étiez représentatifs de la population, afin de ne pas avoir à faire face aux gens qui vous diront, aux prochaines élections,

anything for me, as has taken place in some campaigns. If you did not do anything for me, why should I vote for you? I am sure you have all heard that when knocking on doors in many, many ways.

How is it that the commission has no organization whatsoever to allow the Canadian public, and particularly Toronto and surrounding areas, when it is one of the largest centres in the world? According to the population trends as I have received them in *Fortune* magazine, Toronto by the year 2010 is going to be one of the 15 largest centres in the world. What gives this commission the right to go ahead and not be representative?

What I find is that there is a possible improvement—correct me if I am wrong. The clerk did mention to me, well, you did mention on *Canada AM*, "That would be too expensive for us; we would not be able to pay for that". As the joint chairman did mention to me earlier in the conversation, it was a sizeable expenditure, which was being paid out, and the likelihood of spending further money would not be justifiable. He was being representative toward people, not willing to use another \$50,000 because he saw how he was getting much bigger than possibly was expected in the beginning.

I have watched all of these journals. I have been watching the House of Commons. I have been watching and I walked right into Queen's Park as well. I have been a visitor. I wish not to be a politician, but I like to be behind the scenes. And being a corporate fundraiser, I have found some things quite distressing in the same manner as you would being told the budget is going to go this way and/or that way and you cannot do everything you want, particularly where there are projects in your area. You want to get as much as possible, so you can at least facilitate matters enough that you have a positive image.

• 1840

If you just let everything slide, which is the way I see... The entire Toronto hearings are sliding to nothing. There is not one ounce of credibility in these hearings, because there is no Canadian representation for the public.

It would be most important, since I had found that coupon, which I would be allowed to mail in to Bob Rae's office, restoring the right to sue—a full page, only one ad, but a full page. Several other people, I am aware, also found it. Since I am also an insurance broker, I called the clients. Sometimes I could not call everyone, but as the renewals came up for endorsement, I did call them and let them know. Oh yes, we found that. What should we do? At least they knew what it was

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Excuse me, Mr. Boehm. We have gone over time, I think. We appreciate the fact that you have brought these points to us. We will address them and we will endeavour to look to any administrative difficulties that may have occurred.

### [Translation]

si un jour elles ont lieu, que vous n'avez rien fait pour eux, comme cela a été le cas pendant certaines campagnes. Si vous n'avez rien fait pour moi, pourquoi devrais-je voter pour vous? Je suis sûr que vous avez déjà entendu dire cela, de bien des façons, dans vos tournées de porte en porte.

Comment se fait-il que la commission n'ait pris aucune mesure pour permettre d'inviter la population canadienne, et en particulier les gens de Toronto et des environs, qui habitent dans un des plus grands centres urbains du monde? Selon les prévisions démographiques que j'ai lues dans la revue Fortune, Toronto sera d'ici à l'an 2010 un des plus grands centres du monde. Où votre commission prend-elle de droit de poursuivre ses travaux sans représenter la population?

Il me semble qu'il serait possible d'améliorer la situation; corrigez-moi si je me trompe. Le greffier m'a mentionné, ou plutôt c'est vous qui l'avez dit à l'émission *Canada AM*: «Cela nous coûterait trop cher, nous ne pourrions pas le payer.» Comme me l'a dit tout à l'heure le coprésident, il s'agit d'une dépense considérable, et il ne serait pas justifiable de dépenser encore davantage. En tant que représentant de la population, il n'est pas prêt à consacrer 50,000\$ de plus à cette affaire parce qu'il s'est rendu compte que cela prend des proportions qu'il ne soupçonnait probablement pas au début.

J'ai parcouru tous ces journaux. J'ai regardé les débats à la Chambre des communes. Je suis également allé à Queen's Park, à titre de visiteur. Je ne tiens pas à faire de la politique active, mais j'aime bien voir ce qui se passe dans les coulisses. Et comme je m'occupe de campagnes de financement auprès des sociétés, j'ai découvert des choses fort inquiétantes; c'est comme si l'on vous disait que le budget sera utilisé à telle ou telle fin et que vous ne pourrez pas faire tout ce que vous voulez faire, surtout s'il y a des projets qui vous tiennent particulièrement à coeur. Comme vous voulez en avoir le plus possible, vous pourriez au moins faciliter les choses de façon à projeter une image positive.

Mais si vous laissez tout aller—c'est ainsi que je vois les choses... Toute la série des audiences tenues à Toronto n'aboutiront à rien. Ces audiences n'ont pas une once de crédibilité parce que la population canadienne n'y est pas représentée.

Ce serait très important, puisque j'ai trouvé ce coupon, que j'ai le droit d'envoyer au bureau de Bob Rae pour rétablir mon droit de poursuivre; il y en a eu une pleine page, une seule annonce, mais d'une pleine page. Je sais qu'il y a aussi d'autres personnes qui l'ont trouvé. Comme je suis aussi courtier d'assurances, j'ai appelé mes clients. Je n'ai pas pu appeler tout le monde en même temps, mais quand est venu le temps des renouvellements de polices, j'ai appelé mes clients pour les mettre au courant. Mais souvent, ils le savaient déjà. Ils voulaient savoir quoi faire. Mais au moins, ils savaient de quoi il s'agissait.

Le coprésident (M. Edwards): Excusez-moi, monsieur Boehm. Je pense que nous avons dépassé le temps qui vous était alloué. Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir souligné cet incident. Nous allons nous pencher sur la question et tenter de résoudre les problèmes administratifs qui pourraient se poser.

Mr. Boehm: It is most important that everything is done correctly. I do know that the commission wants to do everything as best it can.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I want to lay some facts on the table having to do with the advertising program of this committee. The budget approaches \$100,000, of which approximately \$24,000, I believe, was spent in the Toronto area. Perhaps it was not adequate. We are sorry that you did not have adequate notice of the time and place of these hearings. We greatly appreciate your bringing it to our attention, and we thank you for your time and trouble.

Mr. Boehm: Excuse me for one moment. What I think is most important is if you are going to advertise in the next centre you go to, I would simply suggest that if you had three advertisements... As I saw this particular one in *The Star*, it was about two inches by three and a half inches, about the same size as one for stock dividends. I would suggest you use the same size as was used for the number one litigation firm, Thompson Rogers. They just had one.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We will take those recommendations to the House of Commons. Thank you very much for your presentation.

Mr. Boehm: Thank you very much for allowing me the opportunity.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Senator Di Nino, you have something to say just before we adjourn.

Senator Di Nino: Very briefly, Mr. Chairman, last Thursday during the sitting in Ottawa, Pauline Browes, now of course Minister Browes, asked me how we could recognize the visit of our committee and the staff to Toronto. We were hoping that maybe the Blue Jays would be playing and see if we could beg, borrow, or steal some tickets. Unfortunately, they are out of town. She thought the next-best thing would be that we should possibly offer to the members and the staff of the committee Blue Jay hats to take back with them to their constituencies and wear them the next time, sometime in late fall, when they come back for the world series to cheer the Blue Jays on for the win.

I have some hats with me. Rather than distribute them, I will leave them with the clerks. Maybe they can distribute them to all of the staff and the participants.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): It is very gracious of you, senator, thank you very much. We appreciate the warm thought and the hospitality.

We thank all the Toronto witnesses and all those who co-operated with us during this marathon two days here in Toronto.

[Traduction]

M. Boehm: Il est très important que tout soit fait dans les règles. Je sais bien que la commission veut faire son possible sur tous les plans.

Le coprésident (M. Edwards): Je voudrais préciser certains aspects du programme de publicité du comité. Notre budget à ce chapitre s'élève à près de 100,000\$, dont environ 24,000\$, si je ne me trompe, ont été consacrés à la région torontoise. Mais ce n'était peut-être pas suffisant. Nous sommes désolés que vous n'ayez pas été informé suffisamment à l'avance du moment et de l'endroit où se tiendraient les audiences. Nous vous sommes très reconnaissants de nous avoir signalé ce problème et nous vous remercions de vous en être donné la peine.

M. Boehm: Excusez-moi un moment. Si vous comptez annoncer votre présence dans la prochaine ville où vous irez, je vous suggère simplement de publier trois annonces... Celle que j'ai vue dans le *Star* avait environ 2 pouces sur 3 pouces et demi, à peu près les mêmes dimensions que les avis portant sur les dividendes d'entreprises. Il me semble que vous pourriez publier une annonce de la même grandeur que celles de notre plus grand bureau d'avocats, Thompson Rogers. Il n'y en a eu qu'une.

Le coprésident (M. Edwards): Nous allons transmettre ces recommandations à la Chambre des communes. Je vous remercie beaucoup de votre exposé.

M. Boehm: Je vous remercie beaucoup de m'avoir permis de présenter mon point de vue.

Le coprésident (M. Edwards): Sénateur Di Nino, vous avez quelque chose à dire avant que nous levions la séance.

Le sénateur Di Nino: Je serai très bref, monsieur le président. Jeudi dernier, au cours de notre séance à Ottawa, Pauline Browes, qui est maintenant bien sûr le ministre Browes, m'a demandé comment nous pourrions marquer la visite des membres et du personnel du comité à Toronto. Nous espérions que les Blue Jays joueraient et que nous pourrions quêter, emprunter ou voler des billets. Malheureusement, ils sont à l'extérieur de la ville. Elle a donc pensé qu'il serait possible, à défaut de mieux, d'offrir aux membres et au personnel du comité des chapeaux des Blue Jays pour qu'ils puissent les apporter dans leur circonscription et les porter la prochaine fois qu'ils viendront à Toronto, peut-être à la fin de l'automne, pour applaudir les Blue Jays et les encourager à gagner les séries mondiales.

J'ai quelques chapeaux avec moi ici. Plutôt que de les distribuer, je vais les laisser aux greffiers, qui pourront peut-être les distribuer à tous les membres du personnel et aux participants.

Le coprésident (M. Edwards): C'est très gentil à vous, sénateur, merci beaucoup. Nous apprécions votre chaleur et votre hospitalité.

Nous remercions tous les témoins qui ont comparu à Toronto et tous ceux qui ont collaboré avec nous au cours de nos séances marathons pendant les deux jours que nous avons passés ici.

[Translation]

We stand adjourned until tomorrow morning in the Centre Block of the Houses of Parliament. This meeting stands adjourned.

Nous reprendrons nos travaux demain matin, à l'édifice du Centre, à Ottawa. La séance est levée.





From the Students Committee on Constitutional Issues of the University of Western Ontario:

Graham Johnson.

From the YWCA of Canada:

Noëlle-Dominique Willems;

Dee Parkinson.

Individuals:

Joe Armstrong;

William Boehm.

Du Comité d'étudiants de l'Université de Western Ontario sur des matières constitutionnelles:

Graham Johnson.

Du YWCA du Canada:

Noëlle-Dominique Willems;

Dee Parkinson.

À titre particulier:

Joe Armstrong;

William Boehm.

## MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

### WITNESSES

### At 9:00 a.m.

Individuals:

Professor Vincent di Norcia;

Jeffrey S. Graham;

Patrick J. Monahan.

### At 1:30 p.m.

Individuals:

John D. Whyte, Professor, Faculty of Law, Queen's University;

-37

J. Fraser Mann;

Professor Alex N. McLeod.

From the Freedom Party of Ontario:

William Frampton.

From the Ukrainian Canadian Congress:

Orest Rudzik:

Nestor Woychyshyu.

Individuals:

Arnold G. Chan;

Michael Tait.

### TÉMOINS

À9h00

À titre particulier:

Professeur Vincent di Norcia;

Jeffrey S. Graham;

Patrick J. Monahan.

À 13 h 30

À titre particulier:

John D. Whyte, professeur, Faculté de droit, Université Oueen's:

J. Fraser Mann:

Professeur Alex N. McLeod.

Du Freedom Party of Ontario:

William Frampton.

Du Ukrainian Canadian Congress:

Orest Rudzik:

Nestor Woychyshyu.

À titre particulier:

Arnold G. Chan;

Michael Tait.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089 SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Wednesday, April 24, 1991

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

**SÉNAT** 

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 26

Le mercredi 24 avril 1991.

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on

Process for amending the Constitution of Canada

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le

# Processus de modification de la Constitution du Canada

### RESPECTING:

A study of the process for amending the Constitution of Canada

### CONCERNANT:

Une étude du processus de modification de la Constitution du Canada

### WITNESSES:

(See back cover)



(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

Deuxième session de la trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

# SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE PROCESS FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Ken Atkinson Gabrielle Bertrand Jean-Pierre Blackburn Coline Campbell Jim Edwards Lynn Hunter Francis LeBlanc Wilton Littlechild Shirley Maheu Rob Nicholson Lorne Nystrom Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to Senate Rule 66(4) and to Standing Order 114(3):

### ON WEDNESDAY, APRIL 24, 1991:

Francis LeBlanc replaced Ronald Duhamel; Shirley Maheu replaced André Ouellet; Jean-Robert Gauthier replaced Francis LeBlanc. COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Jim Edwards
Lynn Hunter
Francis LeBlanc
Wilton Littlechild
Shirley Maheu
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat et à l'article 114(3) du Règlement de la Chambre:

### LE MERCREDI 24 AVRIL 1991:

Francis LeBlanc remplace Ronald Duhamel; Shirley Maheu remplace André Ouellet;

Jean-Robert Gauthier remplace Francis LeBlanc.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089

### MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 24, 1991

(45)

[Text]

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 9:12 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Joint Chairman, Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin and Gérald Comeau.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Francis LeBlanc, Shirley Maheu, Lorne Nystrom and Ross Reid.

Other Member present: Ronald Duhamel.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Witnesses: From the Canadian Ethnocultural Council: Lewis T. Chan, President; Carmencita Hernandez; Andrew Cardozo, Executive Director; Emilio Binavince, Honorary Counsel, C.W. Cho, Executive Committee; Dieter Kiesewalter. From the Assembly of First Nations: George Erasmus, National Chief.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Lewis T. Chan, Carmencita Hernandez and Andrew Cardozo made opening statements and, with the other witnesses, answered questions.

George Erasmus made an opening statement and answered questions.

At 12:42 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

### AFTERNOON SITTING

(46)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 2:04 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Joint Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin and Gérald Comeau.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Jean-Robert Gauthier, Lynn Hunter, Shirley Maheu, Lorne Nystrom and Ross Reid.

Other Member present: Denis Pronovost.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Witnesses: From the Association canadienne-française de l'Ontario: Jean Tanguay, President; Fernand Gilbert, Director General; Yves Le Bouthillier, Professor of the Common Law Program in French, Faculty of Law, University of Ottawa; J.L. Gilles Le Vasseur, Lawyer & Professor, University of Ottawa. Individual: Professor Paul G. Thomas.

### PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 24 AVRIL 1991

(45)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 9 h 12, à la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jim Edwards (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin et Gérald Comeau.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Francis LeBlanc, Shirley Maheu, Lorne Nystrom et Ross Reid.

Autre député présent: Ronald Duhamel.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Témoins: Du Conseil ethnoculturel du Canada: Lewis T. Chan, président; Carmencita Hernandez; Andrew Cardozo, directeur exécutif; Emilio Binavince, conseiller juridique bénévole; C.W. Cho, comité exécutif; Dieter Kiesewalter. De l'Assemblée des Premières nations: George Erasmus, chef national.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés des lundi 17 décembre 1990 et mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 5 février 1991, Fascicule nº 1).

Lewis T. Chan, Carmencita Hernandez et Andrew Cardozo font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions avec les autres témoins.

George Erasmus fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 12 h 42, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard aujourd'hui.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(46)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 14 h 04, à la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin et Gérald Comeau.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Jean-Robert Gauthier, Lynn Hunter, Shirley Maheu, Lorne Nystrom et Ross Reid.

Autre député présent: Denis Pronovost.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Témoins: De l'Association canadienne française de l'Ontario: Jean Tanguay, président; Fernand Gilbert, directeur général; Yves Le Bouthillier, professeur au programme de Common Law en français à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa; J.L. Gilles Le Vasseur, avocat et professeur à l'Université d'Ottawa. À titre particulier: Paul G. Thomas, professeur.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Jean Tanguay made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

Professor Paul G. Thomas made an opening statement and answered questions.

At 5:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Conformément à ses Ordres de renvoi datés des lundi 17 décembre 1990 et mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 5 février 1991, Fascicule n° 1).

Jean Tanguay fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec les autres témoins.

Paul G. Thomas, professeur, fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 17 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugène Morawski

**EVIDENCE** 

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, April 24, 1991

[Traduction]

**TÉMOIGNAGES** 

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 24 avril 1991

• 0912

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Order.

It is good to be back in Ottawa. We had a productive couple of days in Toronto, and we look forward to our foray into Montreal late this week and Quebec City early next week.

Our first witnesses are from the Canadian Ethnocultural Council, who are led by their president, Mr. Lewis Chan.

Welcome, Mr. Chan. We look forward to your presentation.

M. Lewis T. Chan (président du Conseil ethnoculturel du Canada; Conseil national des Canadiens chinois): Merci, monsieur le président.

En tout premier lieu, permettez-moi de vous présenter les membres de notre délégation. Ce sont M. Dieter Kiesewalter qui représente le Congrès germano-canadien; le professeur Cho, président de la Fédération des Coréens canadiens; M<sup>me</sup> Carmencita Hernandez, présidente de notre comité des femmes; M. Cardozo, directeur exécutif de notre Conseil; et M. Emilio Binavince, conseiller juridique bénévole de notre Conseil et avocat en droit constitutionnel.

• 0915

Monsieur le président, notre Conseil est une coalition sans but lucratif et non partisane de 37 organismes ethnoculturels nationaux qui représentent eux-mêmes plus de 2,000 organismes provinciaux et locaux partout au Canada.

Notre objectif premier est de garantir l'égalité de chances, de droits et de dignité pour les minorités ethnoculturelles et pour tous les Canadiens.

Une des préoccupations de notre Conseil depuis sa formation est la Constitution du Canada. Dans notre Constitution, y a une indication qu'on veut avoir un Canada unifié.

On travaille à la Constitution depuis le mois de décembre 1980. Après beaucoup de travail, on est arrivé à l'article 27 de la Charte sur le multiculturalisme.

Si on veut parler de nos points de vue sur le processus de modification de la Constitution du Canada, il faut d'abord parler de changements qui reflètent la diversité de notre société canadienne.

Nous répondons aux quatre questions que vous avez posées, et nous parlons aussi de la distribution des pouvoirs au Canada et de l'échéancier.

Our council is quite flexible in a number of the approaches and mechanisms for the changes we will discuss today. We are not wedded to any single process, but our fundamental premise is that any process that is undertaken

Le coprésident (M. Edwards): La séance est ouverte.

Cela fait plaisir d'être de retour à Ottawa. Nous avons passé deux journées productives à Toronto et nous nous apprêtons avec plaisir à faire une petite incursion cette semaine à Montréal, puis à Québec, au début de la semaine prochaine.

Nous allons entendre d'abord aujourd'hui la délégation du Conseil ethnoculturel du Canada, dirigée par son président, M. Lewis Chan.

Monsieur Chan, soyez le bienvenu. Nous écouterons avec plaisir votre exposé.

Mr. Lewis T. Chan (President, Canadian Ethnocultural Council; Chinese Canadian National Council): Thank you, Mr. Chairman.

To begin, I would like to introduce the members of our delegation. They are Mr. Dieter Kiesewalter, from the German Canadian Congress; Professor Cho, President of the Canadian Korean Federation; Ms Carmencita Hernandez, Chairperson of our Women's Committee; Mr. Cardozo, Executive Director of our Council; and Mr. Emilio Binavince, Honorary Counsel and constitutional lawyer.

Mr. Chairman, our Council is a non-profit and non-partisan coalition of 37 national ethnocultural organizations which in turn have over 2,000 local chapters and branches across Canada.

Our primary goal is to ensure equality of opportunities, rights and dignity for ethnocultural minorities and for all Canadians.

The Canadian Constitution has been a priority of the Council since its inception. Our own Constitution refers to the desire for a one united Canada.

We have been working on the Constitution since December 1980. After much effort, we are now at section 27 of the Charter, the section on multiculturalism.

In order to speak about our views on the process for amending the Constitution of Canada, we need to describe the kind of amendments that would respect the diversity of Canadian society.

We respond to the four questions that you have asked and we then go on to some points on the distribution of powers and to the question of a timetable.

Sur la question des mécanismes et des méthodes de changement que nous mentionnerons aujourd'hui, notre conseil est très souple. Nous ne tenons pas fermement à un processus donné, mais nous partons du principe que tout

must have the active involvement of ethnic and visible minorities of Canada, which constitute more than a third of the population of Canada. Our premise is that this representation be made by representatives who have widespread support within their communities, which would include people from national organizations.

I draw your attention to the second part of the first numbered page of the brief, the introduction, which discusses diversity. We in Canada have evolved to a stage where we recognize that Canada in reality is quite diverse, but we must go beyond just recognizing that fact. In seeing that there are diverse peoples throughout different parts of Canada, we have to find ways of accommodating those different views and aspirations and find how collectively they can fit into one Canada.

Whether this means looking at the needs of Hutterite people on the prairies, Jehovah's Witnesses' desire to refrain from voting, our aboriginal peoples' desire for self-government, or whether any individual province wants to have different arrangements with the federal government on certain issues, we have to find ways within Canada to accommodate them. The challenge is to find consensus among this diversity to accommodate those different interests.

I would like to move on to page 2 and discuss some of the priorities our council has been discussing over the past several years. One preliminary consideration is a proposed Canada clause. We believe there should be a Canada clause in our Constitution that recognizes all the major fundamental characteristics of Canada. In other words, what defines Canada, what defines our identity, both as a people and to people overseas and across the world?

First should be the inclusion and recognition of our aboriginal people; then the recognition of our linguistic duality, our official languages. Third is a diversity based on race, national or ethnic origin, colour, or religion. As well, we should recognize that we have great diversity and distinctiveness within different regions, whether it be the east, the west, the north, or different provinces. Furthermore, we stand firmly by the principles of social equality and justice throughout Canada, as well as the equality of men and women. These are some principles that we propose be included in a Canada clause.

• 0920

Second, with regard to the Charter of Rights, we believe it is very important that the Charter be kept secure and not be diluted or weakened during any amending process so that it is ineffective. In terms of the history of Canada the Charter is a relatively new document, and because its full effect has not been fully explored yet, we believe it should be given a chance to develop to its fullest potential. We believe that the Charter is a good document and that it forms part of a good constitution for our country. For ethnocultural minorities certain guarantees in the Charter are particularly important, including Section 15, which deals with equality rights, and Section 27, which deals with multiculturalism. I believe they form the source of certain basic rights that should not be tampered with.

### [Translation]

processus envisagé doit prévoir la participation active des minorités ethniques et visibles du Canada, lesquelles représentent plus du tiers de la population. Nous estimons qu'elles doivent être représentées par des gens qui ont l'appui de leur communauté, notamment des représentants des organisations nationales.

J'attire votre attention sur la deuxième partie de la première page numérotée du mémoire, l'introduction, où nous parlons de diversité. Nous en sommes maintenant arrivés au Canada à reconnaître la diversité de notre société, mais il faut maintenant aller plus loin. Reconnaissant qu'il y a à travers le Canada des populations diverses, nous devons trouver le moyen de tenir compte des différents points de vue, de satisfaire aux aspirations diverses et de les intégrer collectivement en un seul Canada.

Qu'il s'agisse de répondre aux besoins des Hutterites dans les Prairies, au désir des Témoins de Jéhovah de ne pas voter, au désir d'autonomie administrative des autochtones, ou au souhait d'une province d'en arriver à des ententes spéciales avec le gouvernement fédéral dans certains domaines, nous devons trouver le moyen d'y satisfaire au sein du Canada. Le défi consiste à trouver un consensus dans la diversité afin de répondre à ces intérêts divers.

Je voudrais maintenant passer à la page 2 du mémoire et parler des priorités dont débat notre conseil depuis quelques années. Tout d'abord, nous proposons une clause Canada. Nous estimons qu'il devrait y avoir dans notre Constitution une clause Canada qui reconnaîtrait toutes les grandes caractéristiques fondamentales du pays. Autrement dit, qu'estce qui définit le Canada, qu'est-ce qui définit notre identité en tant que peuple et aux yeux du monde?

Il faudrait tout d'abord inclure et reconnaître les peuples autochtones; viendrait ensuite la reconnaissance de la dualité linguistique et des langues officielles. Troisièmement, la diversité des races, des origines nationales ou ethniques, des couleurs et religions. Il faudrait reconnaître également les caractéristiques particulières et la grande diversité au sein des régions, de l'Est, de l'Ouest, du Nord ou des provinces. En outre, nous appuyons fermement les principes d'égalité sociale et de justice à travers tout le Canada, ainsi que le principe de l'égalité entre hommes et femmes. Ce sont là quelques-uns des principes que nous souhaiterions voir dans une clause Canada.

Deuxièmement, en ce qui concerne la Charte des droits, nous estimons qu'il est essentiel de la préserver et de ne pas la diluer ou l'affaiblir en l'amendant, au point de la rendre inefficace. La Charte est un document relativement neuf et comme on n'a pas encore pu en constater pleinement l'effet, nous estimons qu'il faut lui donner la possibilité de montrer tout son potentiel. La Charte est selon nous un bon document, qui fait partie d'une bonne constitution pour notre pays. Les minorités ethnoculturelles considèrent particulièrement importantes certaines garanties de la Charte, dont l'article 15, portant sur l'égalité, et l'article 27, qui traite du multiculturalisme. C'est là, selon moi, la source de certains droits fondamentaux auxquels il ne faut pas toucher.

Third, there are certain federal statutes and institutions that we believe are important to maintain and to enhance. These include the Canadian Human Rights Act, which deals with the basic human rights of individuals and groups in Canada; the Employment Equity Act, which recognizes historical injustices and tries to correct society's imbalances; the Canadian Multiculturalism Act, which we hope will be effective in carrying out multiculturalism principles throughout all federal departments and institutions; the Broadcasting Act of 1991, which, although not yet proclaimed, does recognize multiculturalism; and, lastly, the five-year immigration levels announced last October, which we believe will be important for all Canadians in terms of planning demographics and where Canada will be going in the years to come.

At this point I would like to turn the presentation over to Mrs. Carmencita Hernandez.

Ms Carmencita Hernandez (Chair, Women's Committee, Canadian Ethnocultural Council): The current type of federal-provincial agreements, submitted to Parliament and provincial legislatures after agreements have been developed, are insufficient inasmuch as these agreements may be unacceptable to parts of the population. It is very important that public input occur before an agreement is drawn up between first ministers, to be followed by legislative and public consultations.

We keep hearing about the 11 men in the closed-room scenario. We have heard the voices of Canadians and we have felt their pulses. They say this is unacceptable to the people and can only serve to jeopardize a possibly excellent agreement. In constitutional matters, process is sometimes as important as substance. In order to feel responsibility for their constitution, people must feel good about it and they must be allowed to feel an ownership of it.

We recommend that openness be the bottom line in the amending process. Input must be sought before an agreement between the first ministers is reached, to be followed by consultations, thereby allowing for amendment during the process.

Equally important are the sufficient participation of the public and the role of interest groups. Interest groups play a very important role in Canadian society, especially in the development of public policy. Viable organizations develop a consensus among their members on a wide range of issues on an ongoing basis, and the input gained from them is often based on years of experience and consideration of many related issues. The average citizen is not able to be deeply involved in all the issues on a day–to–day basis; thus interest groups have taken on a representative role for each of the interests they may have in their lives.

### [Traduction]

Troisièmement, il nous paraît important de maintenir ou de renforcer certaines lois et institutions fédérales. Parmi celles-ci, la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui traite des droits fondamentaux des particuliers et des groupes; la Loi sur l'équité en matière d'emploi, qui reconnaît les injustices passées et tente de redresser les déséquilibres; la Loi sur le multiculturalisme canadien, qui, nous l'espérons, faire appliquer les principes multiculturalisme dans tous les ministères et institutions fédéraux; la Loi de 1991 sur la radiodiffusion, qui, bien qu'elle n'ait pas encore été proclamée, reconnaît le principe du multiculturalisme; et enfin, les niveaux d'immigration annoncés en octobre dernier pour les cinq prochaines années, qui nous paraissent importants pour tous les Canadiens du point de vue de la planification démographique et de l'orientation du Canada dans les années à venir.

Je voudrais maintenant donner la parole à  $\mathbf{M}^{\text{me}}$  Carmencita Hernandez.

Mme Carmencita Hernandez (présidente, Comité des femmes, Conseil ethnoculturel du Canada): Les accords fédéraux-provinciaux du type que nous connaissons actuellement et qui sont soumis au Parlement et aux assemblées législatives provinciales a posteriori ne suffisent plus, puisqu'ils ne seront plus acceptés par une partie de la population. Il est extrêmement important que le public puisse intervenir avant qu'une entente soit conclue entre premiers ministres, et que les accords soient suivis de consultations législatives et publiques.

On parle sans cesse du scénario des 11 derrière des portes closes. Nous avons entendu les Canadiens et écouté leurs opinions. Ils font savoir que cette méthode est inacceptable et qu'elle ne peut que faire du tort à un accord potentiellement excellent. Dans les questions constitutionnelles, la méthode compte parfois autant que le fond. Pour que les gens se sentent une responsabilité envers la Constitution, il faut qu'ils l'apprécient et qu'ils aient l'impression qu'elle leur appartient.

Nous recommandons que le principe clé du processus de modification de la Constitution soit l'ouverture. Les premiers ministres doivent tenir des consultations avant de conclure une entente, puis ils doivent se consulter de nouveau, ce qui permet l'apport de modifications pendant le processus.

Une participation suffisante du public ainsi que le rôle des groupes d'intérêts sont tout aussi importants. Les groupes d'intérêts jouent un rôle très important dans la société canadienne, surtout dans l'élaboration des politiques publiques officielles. Les organisations durables travaillent constamment à l'élaboration d'un consensus de leurs membres sur de nombreuses questions, et leurs recommandations reposent souvent sur des années d'expérience et l'étude de nombreuses questions connexes. Les citoyens ordinaires n'ont pas la possibilité de s'intéresser véritablement à toutes ces questions dans leur vie quotidienne; c'est pourquoi les groupes d'intérêts ont pour rôle de représenter les divers intérêts qui les touchent.

• 0925

[Text]

[In

In making their decisions, governments should objectively be open to public input. At least interindependence and relationship between government, politicians, and interest groups must be strengthened and consolidated. This process only enhances our democratic processes and results in policies that better reflect our needs and desires.

It is important to note that the suggestion that interest groups are myopic is really outdated. As groups, we are also multiple-interest groups who address a large number of issues of our membership, and we speak on these issues. We in CEC recommend, therefore, that we would like to see more involvement and a serious role for the public formalizing of the role of the bona fide interest group representative organizations. Thank you.

Mr. Chan: If I could move on to page 5 of the brief discussing the use of referenda or constituent assemblies, the issue of referenda is a difficult one for minorities. We have to decide whether a majority of a population should decide on the rights for minorities yet at the same time not undermining democratic principles.

Our proposal and recommendation would be that referenda should be used only for constitutional packages in their entirety that involve a number of issues, rather than very exceptional or unusual circumstances. In the case where there is only a single amendment, we would recommend the process of legislative ratification as more suitable.

Therefore our recommendation 3 is that referenda be only used for approval of a package of constitutional amendments or a new constitution, and not be used when there are a small number of issues or a single issue that affects minority rights.

If I may move on to page 6 of the written brief, in terms of a constituent assembly, which essentially is a model for involvement of a larger number of Canadians, we believe this would be a good thing.

A question arises as to what would be the mandate of such a constituent assembly. One possible model could be that in considering the constitutional and other related issues, it could also be involved in going beyond just making a recommendation, and actually put together the proposals.

What would be the composition of this constituent assembly? We see it involving at least three components. One is from the federal political sphere, the second from the provincial political sphere, and the third from community and interest groups.

In each case, whether it is federal, provincial, or the community groups, those people could be nominated. For example, in the case of federal it could be Members of Parliament or members of the Senate, but it need not be. Perhaps half of it could be and half of it could be nominating other individuals whom they see fit. The same for provincial.

Likewise, in community or interest groups such as ours, where there are ethnocultural minorities of women's groups or native groups, we could name half of the people, but we could also name other people who are not members of our

[Translation]

Les gouvernements doivent accepter la participation du public dans le processus décisionnel. Ils doivent tout au moins renforcer et consolider l'interdépendance et le lien entre gouvernements, politiques et groupes d'intérêts. Cela ne peut qu'améliorer les processus démocratiques et aboutir à des politiques qui reflètent mieux nos besoins et nos désirs.

Il importe de souligner que l'idée que les groupes d'intérêts sont bornés est vraiment dépassée. Nous sommes des groupes aux intérêts multiples qui se penchent sur un grand nombre de questions intéressant nos membres, et qui prennent position. Par conséquent, le CEC recommande que le public joue un rôle plus actif et plus sérieux, et qu'on reconnaisse officiellement le rôle des représentants véritables des groupes d'intérêts. Merci.

M. Chan: J'aimerais maintenant passer à la page 5 du mémoire, où il est question de référendums et d'assemblées constituantes. La première est une question particulièrement difficile pour les minorités. Nous devons décider si la majorité a le droit de disposer des droits d'une minorité et voir comment on peut à la fois garantir les droits des minorités et respecter les principes démocratiques.

Nous recommandons que la voie référendaire ne serve qu'à faire approuver un train de modifications constitutionnelles portant sur de nombreuses questions, et non dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. S'il n'y a qu'une seule modification à considérer, nous recommandons plutôt la ratification législative.

Nous proposons donc à la recommandation n° 3 que le référendum ne serve qu'à faire approuver un train de modifications constitutionnelles ou une nouvelle constitution, et non un petit nombre de points ou un seul point relatif aux droits des minorités.

Avec votre permission, je voudrais passer à la page 6 du mémoire. Une assemblée constituante qui, essentiellement, permettrait la participation d'un plus grand nombre de Canadiens est selon nous une bonne idée.

La question se pose de savoir quel serait le mandat de cette assemblée constituante. On pourrait envisager que cette assemblée aille plus loin que la simple recommandation en matière constitutionnelle et autres questions connexes, et rédige en fait une proposition.

Comment serait-elle composée? Nous y voyons au moins trois éléments: l'un représentant le monde politique fédéral, un deuxième représentant le monde politique provincial, et un troisième la collectivité et les groupes d'intérêts.

Les membres des trois éléments pourraient être nommés. Par exemple, dans le cas du fédéral, les représentants pourraient être nommés parmi les députés ou les sénateurs, mais pas nécessairement. La moitié pourrait être choisie parmi ces groupes et l'autre moitié être constituée de personnes jugées aptes. Il en serait de même pour les provinces.

De la même manière, la collectivité ou les groupes d'intérêts, comme le nôtre, où sont représentés des minorités ethnoculturelles, des groupes de femmes ou des groupes d'autochtones, pourraient choisir parmi leurs membres la

constituencies who we see as fit and able to deal with the issue of Canada's Constitution. Therefore, we would have a good balance of people in the federal political sphere, in the provincial political sphere, and also from the community.

We think it is important that representatives be seen as being non-partisan, and they must have a wide degree of support from the constituency from which they come.

In terms of whether such representatives would be elected or appointed, it is our view that election would be rather difficult although not impossible. Perhaps a better method would be an open method of consultation so that everyone, all individuals and groups who are concerned, could be involved in putting forth nominations.

### • 0930

One proposal is that national organizations, such as our organization and others from other sectors, would be an appropriate venue to put forward names, because those organizations have been involved in a democratic process themselves.

As to the size of the assembly, there is a wide range of opinions as to what it could be. It could range from 75 to 150, or even more. It would involve the three components I mentioned earlier. We think it is important that the constituent assembly be established to make recommendations on constitutional and other related matters and that some formula be developed to select delegates from the federal and provincial spheres and from interest groups, which would hopefully have the support of at least two parties and a number of the people in the political sphere, so it is seen as non-partisan and doing something positive for the whole country.

I will ask Mr. Cardozo to continue with the brief.

Mr. Andrew Cardozo (Executive Director, Canadian Ethnocultural Council): I will take a couple of minutes to deal with the last three sections of our brief, starting on page 7.

With regard to the issue of changing the amending process, I think I can say that in general our membership would prefer to move away from unanimity—requiring all provinces to agree to constitutional amendments—to something less restrictive. Certainly the process outlined in subsection 38.(1), the seven provinces with 50% of the population, is a much preferable process.

At the same time, we also recognize the need for a veto for certain provinces, especially Quebec. Whether you have a regional veto system or a system where Quebec would have a veto in matters of French language and culture and you have a reciprocal veto for English-speaking provinces for matters relating to English language and culture, that would probably be another solution.

With regard to deciding on the distribution of powers, again, we are quite open to discussing the whole issue of distribution of powers, such as how they exist currently in the Constitution and how they exist following the practice of the

### [Traduction]

moitié du contingent, et ensuite nommer des gens qui, sans appartenir à notre organisation, nous paraissent aptes à traiter de la Constitution du Canada. Nous aurions ainsi un bon mélange de représentants de la politique fédérale, de la politique provinciale, et de la collectivité.

Il nous semble important que les représentants ne soient pas partisans et qu'ils soient largement appuyés par le groupe qu'ils représentent.

Quant à savoir si ces représentants seraient élus ou nommés, il me semble qu'une élection serait difficile, bien que possible. Il serait peut-être préférable d'avoir des consultations ouvertes afin que tout le monde, particuliers et groupes, puisse suggérer des noms.

Des organisations nationales comme la nôtre et d'autres représentant d'autres secteurs pourraient être choisies pour présenter des noms, car leur représentation est déjà démocratique.

Quant à la taille de l'assemblée, les avis sont variés. Cela pourrait aller de 75 à 150, ou même plus. Comme je l'ai déjà dit, elle comprendrait trois éléments. Il nous paraît important de créer une assemblée constituante chargée de recommandations formuler des sur des constitutionnelles et autres questions connexes et que des délégués soient choisis selon une formule à déterminer au sein des parlementaires fédéraux, des législateurs provinciaux et des représentants des groupes d'intérêts, qui auraient l'approbation d'au moins deux partis et d'un certain nombre de personnes de la sphère politique afin que l'assemblée ait une image non partisane et soit perçue comme un exercice utile pour l'ensemble du pays.

Je vais maintenant demander à M. Cardozo de continuer.

M. Andrew Cardozo (directeur exécutif, Conseil ethnoculturel du Canada): Je vais prendre quelques minutes pour parler des trois dernières parties de notre mémoire, en commençant à la page 7.

En ce qui concerne la modification du processus d'amendement, je crois pouvoir dire que la majorité de nos membres préféreraient que l'on renonce à l'unanimité—c'est-à-dire à la nécessité de faire approuver les modifications constitutionnelles par toutes les provinces—et opte pour une solution moins restrictive. Le processus décrit au paragraphe 38.(1), qui prévoit l'approbation de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population nous paraît de loin préférable.

En même temps, nous reconnaissons la nécessité d'accorder un droit de veto à certaines provinces, et particulièrement au Québec. Que l'on opte pour un veto régional ou un régime qui donnerait au Québec le droit de veto sur toutes les questions touchant à sa langue et à sa culture, avec droit réciproque pour les provinces anglophones sur toutes les questions touchant à la langue et à la culture anglaises, ce sont là deux solutions possibles.

Quant à la question de la répartition des pouvoirs, là encore, nous sommes tout à fait prêts à examiner toute la question, notamment la répartition telle que la prévoit actuellement la Constitution et ce qu'il en est dans la

last three or four decades, where the federal government has become involved in a lot of issues in provincial jurisdiction. One way of doing that, we would suggest, is to establish what are the minimum powers needed to have a federal government, so the federal government is a realistic national government for the country. Beyond that, I think the decision on how the powers are distributed should be based simply on what serves the people best. We suggest that a test of efficiency and responsiveness to the needs of people is how you determine how power should be distributed.

Finally, I would like to discuss the issue of a timeframe for constitutional amendments. I should say that a number of the people on this committee are among, hopefully, an increasing number of Canadians who watch you on TV every night and have found your proceedings very interesting. One of the questions that comes up frequently is whether we can do all this by October 1992. We are saying that does not have to be the deadline. If you take all the issues that have to be dealt with constitutionally, it will be useful to have some kind of timetable for those things you will deal with within a year and the ones you will deal with over a longer period of time.

Our suggestion here is that you set July 1, 1992, a year from the date of your report, as a deadline for dealing with certain aspects. Let me just say that the first date we see is July 1 of this year, when hopefully both you and the Citizens' Forum will be reporting.

I should stress that this brief was drawn up before yesterday. We recommended the establishment of a royal commission on aboriginal affairs, so we are pleased to see the Prime Minister announcing that. We do have a caveat that such a commission should be established in a manner satisfactory to and involving aboriginal groups.

We would like to see the establishment of a constituent assembly or an enlarged parliamentary committee announced by July 1 of this year, or hopefully within a few days of your report, if that is what you are going to respond to. After that we would see a one-year timetable for this constituent assembly or enlarged parliamentary committee, at which time it would consider and report on a limited number of issues: No. 1, the Canada clause, as well as the issues responding to the Bélanger-Campeau commission of Quebec. I think that is an important issue that should be responded to, and rather than wait till October 1992, we would like to suggest you do that by July 1, 1992.

• 0935

There are other issues with regard to aboriginal affairs that need to be responded to, and I think one of the issues that is important about that commission is that all aboriginal issues not be put on hold while such a commission takes its course. There are a number of issues, such as land claims, that you will be dealing with and that the subsequent committee, a constituent assembly, can be dealing with which do not necessarily involve the royal commission.

### [Translation]

pratique depuis trois ou quatre décennies, c'est-à-dire depuis que le gouvernement fédéral est entré dans des domaines de compétence provinciale. Selon nous, on pourrait commencer par établir quels sont les pouvoirs minimums nécessaires à un gouvernement fédéral pour qu'il soit véritablement un gouvernement national. À partir de là, les pouvoirs devraient être répartis simplement en fonction des intérêts de la population. La répartition des pouvoirs devrait se faire selon nous d'après des critères d'efficacité et de capacité de répondre aux besoins de la population.

Enfin, je voudrais aborder la question du calendrier des modifications constitutionnelles. Je dois vous dire que certains des membres de notre comité font partie du nombre croissant, je l'espère, de Canadiens qui suivent vos débats avec intérêt chaque soir à la télévision. Une des questions qui reviennent le plus souvent est de savoir s'il est possible d'accomplir tout cela d'ici octobre 1992. Quant à nous, ce n'est pas nécessairement la date limite. Si l'on considère toutes les questions d'ordre constitutionnel dont il va falloir traiter, il serait utile d'établir une sorte d'échéancier prévoyant le règlement d'un certain nombre de questions dans l'année et le règlement des autres sur une période plus longue.

Nous suggérons de fixer au 1<sup>er</sup> juillet 1992, un an après la publication de votre rapport, la date limite pour certaines questions. La première date limite, selon nous, est celle du 1<sup>er</sup> juillet de cette année, date à laquelle nous espérons que votre comité et le Forum des citoyens présenteront leur rapport.

Je dois vous dire que notre mémoire est prêt depuis un certain temps déjà. Nous y recommandons la création d'une commission royale d'enquête sur les affaires autochtones et nous sommes donc heureux que le premier ministre l'ait annoncée. Nous précisons toutefois que la commission doit être créée avec l'accord et la participation des groupes autochtones.

Nous souhaitons que la création de l'assemblée constituante ou d'un comité parlementaire élargi soit annoncée d'ici le 1er juillet, ou au plus tard quelques jours après la présentation de votre rapport. Ensuite, nous souhaiterions que cette assemblée constituante ou ce comité parlementaire élargi se voit accorder un délai d'un an pour se pencher et faire rapport sur un nombre limité de questions: premièrement, la clause Canada, ainsi que la réponse à la Commission Bélanger-Campeau. Il nous paraît important d'y répondre, et nous suggérons, plutôt que d'attendre au mois d'octobre 1992, de le faire d'ici le 1er juillet 1992.

En ce qui concerne les affaires autochtones, il y a d'autres questions à traiter, et il ne faut surtout pas qu'elles soient toutes mises de côté en attendant la fin des travaux de la commission. Il y a un certain nombre de questions, comme celle des revendications territoriales, que vous devrez régler et qu'un nouveau comité, ou une assemblée constituante, pourra examiner sans nécessairement que cela concerne la commission royale.

Beginning July 1, 1992, you would then start a process of putting into place the kinds of proposals that this next constituent assembly came up with. Whether it had to do with these issues that we have outlined or any others, that process would begin essentially July 2, 1992. So it is hoped that by Quebec's deadline we will have something serious, but at the same time we will be dealing with a number of issues.

What we are saying in this timetable is that it is important that we not move in a piecemeal manner and deal with one province or one group or another. There are a number of Canadians who want to see constitutional change, and we are suggesting that all these issues can be addressed concurrently. They do not have to be settled within the same deadline, but so long as they are being seriously dealt with concurrently, I think you will have relative peace and calm across the country. People need to feel that their interests are being taken care of.

That concludes our submission.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Cardozo, Mr. Chan, and Ms Hernandez.

I had just one comment to offer you, a piece of information. I am not certain it is absolutely correct, but the last information I had on the proclamation date for the Broadcasting Act is that it will be proclaimed a week from today, May 1. As you suggested, there are a number of provisions in that act that are favourable to Canada's multicultural reality. There are also a number of items in the operations clause of that bill that we discussed with your association in another forum, and I am happy to say your suggestions were adopted.

I have one other comment before I ask a question and then turn it over to Mrs. Maheu. The comment is this. Ms Hernandez, I was very much taken with your statement that people must feel good about the Constitution. Ours is not a Constitution that one would want to take an oath on, for example. Perhaps it is a cultural thing with us that we do not do that sort of thing. But I was much taken with your comment, and I for one will note it well.

The question I have, Mr. Cardozo, relates to the portion you were presenting, including the ratification deadline, where you suggest that it would be preferable for first ministers to try to have the process completed within two years. We have had many pieces of advice on the deadline question. As you are aware, there is a minimum deadline if you are operating under the 7/50 rule. Even if seven provinces representing 50% of the population had approved a change, there is a minimum one-year period that must elapse before the effective date of those changes. Are you thinking that the most desirable area would be between a year and two years for an effective date?

Mr. Cardozo: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mrs. Maheu, please.

Mrs. Maheu (Saint-Laurent—Cartierville): I would like to welcome the Canadian Ethnocultural Council. I have a couple of questions. I would like to thank you for the brief. I think it has been well thought out.

### [Traduction]

À compter du 1er juillet 1992, on pourrait commencer à appliquer les diverses propositions préparées par l'assemblée constituante. Que les propositions portent sur les questions que nous avons mentionnées ou d'autres, le processus lui-même devrait commencer le 2 juillet 1992. On espère ainsi qu'à l'échéance fixée par le Québec, on aura quelque chose de sérieux, mais en même temps, un certain nombre de problèmes seront traités.

Nous voulons dire par là qu'il importe de ne pas procéder au coup par coup, traiter avec une province, un groupe ou l'autre. Les Canadiens sont nombreux à vouloir des changements constitutionnels, et nous estimons qu'il est possible de traiter toutes ces questions simultanément. Il n'est pas nécessaire de les régler toutes à la même date, mais si on en traite sérieusement et simultanément, je pense qu'il sera possible d'avoir une paix et un calme relatifs à travers le pays. Les gens ont besoin de savoir que l'on s'occupe de leurs intérêts.

Cela met le point final à notre exposé.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie, madame Hernandez et messieurs Cardozo et Chan.

Je voulais juste vous informer d'une chose. Je n'en suis pas absolument certain, mais aux dernières nouvelles, la Loi sur la radiodiffusion devrait être proclamée dans une semaine, le 1<sup>er</sup> mai. Comme vous l'avez dit, elle contient un certain nombre de dispositions qui tiennent compte de la réalité multiculturelle du Canada. Il y a également dans la disposition d'application de cette loi divers points dont nous avons déjà parlé avec votre association en un autre lieu, et je suis heureux de pouvoir vous dire que vos suggestions ont été retenues.

Avant de poser une question puis de donner la parole à M<sup>me</sup> Maheu, je voudrais dire ceci. Madame Hernandez, j'ai été frappé lorsque vous avez dit que les gens doivent apprécier leur Constitution. Notre Constitution n'est pas de celles sur lesquelles les gens prêtent serment, par exemple. Ce n'est peut-être pas dans notre culture de faire ce genre de chose. Mais j'ai été frappé par ce commentaire, et j'en ai pris bonne note.

Monsieur Cardozo, ma question a trait à la partie que vous avez présentée, concernant l'échéance de la ratification, où vous dites qu'il serait préférable que les premiers ministres essayent de tout terminer en deux ans. Nous avons reçu de nombreux conseils à propos de cette échéance. Comme vous le savez, la règle des 7/50, des sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, impose un délai minimum d'un an pour l'entrée en vigueur des changements. Pensez-vous que la date d'entrée en vigueur devrait se situer dans un délai d'un à deux ans?

M. Cardozo: Oui.

Le coprésident (M. Edwards): Madame Maheu, à vous.

Mme Maheu (Saint-Laurent—Cartierville): Je souhaite la bienvenue aux représentants du Conseil ethnoculturel du Canada. J'ai une ou deux questions à poser. Tout d'abord, je tiens à vous remercier de votre mémoire, qui me paraissait bien réfléchi.

In recommendation 5 you say that you are prepared to consider some limitations, and you talk about a regional veto or a system where in matters related to the French language and Quebec culture, Quebec would have a veto, and in matters relating to English language or culture, all English-speaking provinces would have a veto. Could you just elaborate a little on that point?

• 0940

Mr. Cardozo: I think what we are trying to do is not have a situation where people in some parts of the country as it presently exists feel one should not give any "special" treatment to any one province. It is an attitude that I personally do not agree with at all. I think what we are trying to suggest is a process for amending the Constitution so that people in one part of the country do not feel less powerful, less influential, or that their province has less power than any other province. How that is done, whether that would be every single one of the English-speaking provinces or a majority, are things that can be worked out. It is merely a way of suggesting that things can be reciprocal.

Mrs. Maheu: Regardless of what you say and what people have been saying across the country about a veto or any special treatment of any special province or peoples, Quebec already has, and has had since the BNA Act, control of the language, the culture, and, of course, its civil code. Are you insinuating that power should be taken away?

Mr. Cardozo: I certainly do not share the view that Quebec controls Canada, as some people suggest. If it did, I do not think there would be the kind of desire in Quebec for sovereignty. I think the question in Quebec partially is in response to the fact that the people of Quebec largely feel that they have not had sufficient power in the federal system and that their language and culture are not sufficiently protected in the current system. So in no way are we trying to undermine Quebec.

I think it is worth pointing out that, in terms of the views of the ethnocultural communities, actually the two things we are dealing with are the ability to preserve culture and language, although not in the official sense of language, and to ensure equality of people from all groups. Those quests are not dissimilar to the quests of Quebec. I think that if the Province of Quebec and the people of Quebec feel that their language and culture are under threat in North America, it is something for which we ought to have a lot of understanding.

Mrs. Maheu: When you speak of the French language, you seem to be saying that it is a Quebec problem. What about *les francophones hors Québec*?

Mr. Chan: I think we have talked about the need for linguistic minorities to be part of a constituent assembly, and I can certainly tell you that our council has an ongoing, fairly positive dialogue with the Fédération des francophones hors Québec on an ongoing basis. We certainly see them as part of the group that needs to be in a constituent assembly and have a very specific place designated.

Mr. LeBlanc (Cape Breton Highlands—Canso): I would like to ask for clarification of a term you use in recommendation 2, "bona fide interest group representative organizations". There are many representative organizations

[Translation]

À la recommandation numéro 5, vous dites que vous êtes prêts à envisager certaines limites, et vous mentionnez un veto régional ou un régime selon lequel le Québec aurait un droit de veto pour les questions touchant à sa culture et à sa langue, et toutes les provinces anglophones auraient ce même droit de veto pour les questions touchant à la langue ou à la culture anglaise. Pourriez-vous préciser un peu votre pensée là-dessus?

M. Cardozo: Nous voulons essayer d'éviter une situation où, comme c'est le cas actuellement, les gens de certaines régions estiment qu'aucune province ne devrait avoir droit à un traitement «spécial». C'est une attitude que personnellement je ne partage pas. Nous essayons de proposer un processus de modification constitutionnelle qui ne donnerait pas aux gens d'une région, ou d'une province, le sentiment d'être moins puissants, moins influents que les autres. Comment y parvenir? Est-ce en accordant ce droit à toutes les provinces anglophones ou à une majorité d'entre elles? C'est à voir. Nous disons simplement qu'il y a possibilité d'envisager une réciprocité.

Mme Maheu: Quoi que vous disiez et quoi que disent les gens à travers le pays du droit de veto ou du traitement spécial accordé à une province ou à un peuple, le Québec contrôle déjà, et ce, depuis l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, sa langue, sa culture, et bien sûr son Code civil. Insinuez-vous que ces pouvoirs doivent lui être retirés?

M. Cardozo: Je ne suis certainement pas du tout de ceux qui pensent que le Québec contrôle le Canada. Si c'était le cas, je ne pense pas qu'on verrait au Québec ce mouvement en faveur de la souveraineté. Le sentiment des Québécos tient en partie au fait qu'ils ont l'impression de ne pas avoir suffisamment de pouvoirs dans le régime fédéral et que leur langue et leur culture ne sont pas suffisamment protégées. Nous ne souhaitons donc aucunement affaiblir le Québec.

Pour ce qui est de l'opinion des collectivités ethnoculturelles, il me paraît important de signaler qu'il y a deux questions: celle de la capacité de préserver la culture et la langue, même si ce n'est pas en tant que langue officielle, et celle d'assurer l'égalité des particuliers, quel que soit leur groupe d'appartenance. Cela ne diffère pas de ce que souhait el Québec. Le Québec et les Québécois estiment que leur langue et leur culture sont menacées en Amérique du Nord, et nous devons à cet égard nous montrer compréhensifs.

Mme Maheu: Lorsque vous parlez du français, vous semblez dire que c'est un problème québécois. Qu'en est-il des francophones hors Québec?

M. Chan: Je crois avoir dit que les minorités linguistiques devront faire partie de l'assemblée constituante, et je peux vous assurer que notre conseil maintient avec la Fédération des francophones hors Québec un dialogue permanent et plutôt positif. La fédération est certainement à nos yeux un des groupes qui doivent participer à l'assemblée constituante et y avoir une place spécifiquement réservée.

M. LeBlanc (Cap Breton Highlands—Canso): J'aimerais que vous précisiez ce que vous entendez par l'expression, à la recommandation numéro 2, «représentants véritables des groupes d'intérêts». Il y a beaucoup d'organisations

and many interest group organizations in Canada. How would you choose among all those representative organizations in Canada to determine which are bona fide and which are not, or do you have criteria in mind?

Mr. Cardozo: That is a fair question, and it is a difficult question to answer in its entirety. For example, in our council, which compromises 37 national organizations in itself, one of the things we are looking at when we are admitting a new member is its composition and how it came into being. We are looking for organizations that are national in our case; that is, wide in scope, deal mainly with things that are internal within Canada, are representative of people, representative of certain issues, and have a base in several provinces. Some of those principles could also be used in a group that is democratically elected, goes beyond a handful of people, and has a base and enjoys widespread support in the community. Those are some of the criteria we could look at.

• 0945

I think Carmencita would like to add something else.

Ms Hernandez: Equally important, we must look at organizations and how accountable they are to the constituency they say they serve. This is one way of saying which is a bona fide group and which is not. Of course, as a member of the visible minority women's community, I feel that the groups we help build should be recognized as bona fide groups representing us, and we would have to be accountable for the actions they take and make the officials or representatives accountable to us.

Mr. LeBlanc: Just to pursue the point a little further, is there a body that could be the arbiter of the degree to which a group is organized, one representative of a wide range of interests, yet satisfy those other critera you mentioned? Do you have in mind some kind of an accreditation institution or that the government or Parliament would decide? As you can well imagine, you get into some pretty complicated terrain here.

Mr. Chan: Your question is a difficult one. It almost becomes one of philosophy, who created the creator. Somewhere along the line someone has to make a decision. One possibility is that, because we are dealing with a national issue that looks at people from all across the country, whether ethnocultural minorities or women's groups, they look to the national organizations for their input and ask them to find people within their membership, or even people who are not within the membership, who would be good in this process as well. So we could look to the national organizations, but somewhere along the line we have to have the first body.

Mrs. Campbell (South West Nova): I want to apologize to the Canadian Ethnocultural Council for arriving late. I read your brief. As well, I have the honour of having in the room a former professor of mine, Professor Binavince. He taught me criminal

I want to go back to page 8 of your brief and your suggested timeframe for constitutional amendment. Some of the witnesses who have appeared before us have felt there is only one question to be decided right now, and that is the

### [Traduction]

représentatives et de groupes d'intérêts au Canada. Comment détermineriez-vous parmi toutes ces organisations lesquelles sont véritablement représentatives ou non? Avez-vous des critères en tête?

M. Cardozo: La question est justifiée, et il est difficile d'y répondre vraiment. Par exemple, notre conseil, qui regroupe 37 organisations nationales, avant d'accepter un nouveau membre, examine sa composition et ses origines. Dans notre cas, nous cherchons des organisations d'envergure nationale, c'est-à-dire qui s'occupent de nombreuses questions internes au Canada, qui soient représentatives de la population, de certaines questions, et qui aient des sections dans plusieurs provinces. On pourrait appliquer certains de ces principes également à un groupe démocratiquement élu, qui représente plus qu'une poignée de gens, qui ait un important soutien auprès de la collectivité. Voilà certains critères que l'on pourrait envisager.

Je crois que Carmencita voudrait ajouter quelque chose.

Mme Hernandez: Il faut aussi examiner l'organisation même et voir si elle rendes comptes au groupe qu'elle dit représenter. C'est une façon de voir si un groupe est véritablement représentatif ou non. Bien entendu, en tant que membre d'une collectivité de femmes appartenant à une minorité visible, j'estime que les groupes que nous avons aidé à créer devraient être considérés comme des groupes véritablement représentatifs; nous devons être tenus responsables de leurs actions, et leurs dirigeants ou représentants sont responsables devant nous.

M. LeBlanc: Y a-t-il un organisme qui pourrait décider dans quelle mesure un groupe est véritablement organisé, représente une vaste gamme d'intérêts, et répond aux critères que vous avez mentionnés? Avez-vous pensé à une sorte d'organisme d'accréditation, ou le gouvernement ou le Parlement devrait-il décider? Comme vous pouvez l'imaginer, cela peut devenir très compliqué.

M. Chan: Votre question est difficile. Cela devient presque une question philosophique: qui a créé le créateur? Il faut bien que quelqu'un décide. Comme c'est une question qui se pose à l'échelle nationale, et que les gens doivent venir de toutes les régions du pays, on pourrait envisager que les groupes, minorités ethnoculturelles ou groupes de femmes, s'adressent à leurs organisations nationales et leur demandent de trouver parmi les membres, ou même à l'extérieur, des gens qui pourraient participer au processus. On pourrait donc s'adresser aux organisations nationales, mais il faudra bien commencer quelque part.

Mme Campbell (South West Nova): Je m'excuse auprès du Conseil ethnoculturel du Canada d'être arrivée en retard. J'ai lu votre mémoire. J'ai en outre l'honneur de voir dans cette pièce un de mes anciens professeurs, M. Binavince. Il a été mon professeur de droit pénal.

Je voudrais revenir à la page 8 de votre mémoire et à l'échéancier que vous proposez pour les modifications constitutionnelles. Certains témoins nous ont dit que la seule question à régler dans l'immédiat est celle de l'offre que le

offer the rest of Canada is going to make to Quebec. Even if we have to get together as provinces and people, we have to start trying to find a way to make an offer to Quebec to keep them talking or to get them to come back with talk. Otherwise, we might as well talk about other things that will happen after that.

I see that you have other concerns, such as the Senate, which I think is very commendable. Politicians have been talking about Senate changes for years and years, and it would just be a matter of deciding to make a change in the Senate. These things can be done at the same time.

Do you feel there is an urgency to be discussing Quebec and what offer we can make to keep them within Canada? The other issues are just as important, but we have to talk to Quebec so that they are talking to us.

If you had to prioritize all the efforts... A constituent assembly will reflect all the ideologies and all the demands of the people, and it can get bogged down. I personally think leadership in giving directions to the Quebec issue... I think a number of witnesses have felt this. How do you feel as a group?

• 0950

Mr. Chan: There is no doubt that the Quebec issue, which is very dominant in the minds of many Canadians right now, has to be dealt with within a certain timeframe. However, at the same time I do not think we as a Canadian people can ignore the other important and pressing issues of our society. I think that to do that would in fact undermine the efforts to find a way of resolving the Quebec question, if you want to call it that. We need to have the support of all Canadians, and that goes beyond politicians and institutions. We have to have the support of many Canadians in order to deal with it.

Dr. C.W. Cho (Executive Committee, Canadian Ethnocultural Council): I feel there has to be a basic understanding between peoples. Essentially, as a member of the general public, the Constitution becomes worse as people apply these things to various matters.

As far as the individual is concerned, we are more concerned about how it is applicable to ourselves rather than what is written. It is not really the mathematical equations that you can clearly define in every instance. Therefore, there has to be some kind of understanding. For instance, in a constituent assembly, why can we not have a double majority for francophones, to be decided at the assembly? This may be one of the ways of recognizing the fundamental bilingual character of the country. Through these deeds, we may be able to convince our counterparts in Quebec that we are serious about their accommodation among us.

Mr. Emilio Binavince (Honorary Counsel, Canadian Ethnocultural Council): Mr. Chairman, I am supposed to be advising, but I have been asked to say something, so I am going to say something.

In response to Mrs. Campbell's question, it would be very dangerous to take Quebec's deadline very lightly. There should be an attempt to meet it. If it is impossible to meet, I am absolutely certain Quebec will understand. But there

[Translation]

reste du Canada va présenter au Québec. Même si nous devons nous réunir entre provinces, nous devons commencer par trouver le moyen de faire une offre au Québec pour maintenir le dialogue, pour qu'il participe à la discussion. Autrement, autant passer sans attendre à la suite.

Je vois que vous vous penchez sur d'autres problèmes, comme celui du Sénat, ce qui est tout à votre honneur. L'agent politique parle de réformer le Sénat depuis des années, et il suffit de prendre une décision. On peut le faire en même temps.

Pensez-vous qu'il soit urgent de discuter de la question du Québec et de l'offre que nous pouvons faire à cette province pour qu'elle reste canadienne? Toutes les autres questions sont importantes, mais il faut que nous parlions au Québec si nous voulons que le Québec nous parle.

Si vous deviez établir un ordre de priorité... Une assemblée constituante reflétera toutes les idéologies et toutes les exigences, et elle risque de s'embourber. Personnellement, je pense qu'un leadership pour la question du Québec... Je crois que c'est le sentiment d'un certain nombre de témoins. Qu'en pense votre groupe?

M. Chan: Il est certain que la question du Québec, prédominant dans l'esprit de bien des Canadiens en ce moment, doit être réglée dans certains délais. Mais les Canadiens ne peuvent pas pour autant laisser de côté les autres problèmes pressants de notre société. Nous risquerions ainsi de miner nos tentatives de règlement de la question du Québec, si on peut l'appeler ainsi. Nous devons avoir l'appui de tous les Canadiens, et non seulement des institutions et des politiques. Nous devons avoir l'appui d'un grand nombre de Canadiens pour régler cette question.

M. C.W. Cho (comité exécutif, Conseil ethnoculturel du Canada): J'estime qu'il doit y avoir entre les peuples une compréhension fondamentale. Pour le grand public, la question constitutionnelle s'envenime parce qu'on la mêle à d'autres choses.

Ce qui intéresse les particuliers, c'est ce que cela veut dire dans notre vie quotidienne, plutôt que ce qui est écrit. Ce ne sont pas des équations mathématiques que l'on peut à tout coup préciser clairement. Par conséquent, il faut que cela repose sur une certaine entente. Par exemple, dans une assemblée constituante, pourquoi l'assemblée ne décideraitelle pas d'accorder aux francophones une majorité double? C'est peut-être une façon de reconnaître le caractère fondamentalement bilingue de notre pays. Ainsi, il nous sera peut-être possible de convaincre nos homologues québécois que nous tenons vraiment à les garder parmi nous.

M. Emilio Binavince (conseiller juridique bénévole, Conseil ethnoculturel du Canada): Monsieur le président, je suis censé agir à titre de conseiller, mais on m'a demandé de dire quelque chose, alors je vais le faire.

En réponse à la question de M<sup>me</sup> Campbell, je dirais qu'il serait extrêmement dangereux de prendre à la légère l'échéance annoncée par le Québec. Il faut essayer de la respecter. Si cela s'avère impossible, je suis convaincu que le

should be an honest effort to meet Quebec's deadline. Otherwise, we will be playing with a very dangerous situation. There must be an honest-to-goodness response within a timeframe that can best be put up by Canada and the rest of the population.

The difficult issue, I think, is what kind of response should be given. The Canadian Ethnocultural Council does not really want to get into a debate as to how one would respond to the Bélanger-Campeau commission. Anybody who has read this report will know how difficult the issues are. The council is really offering you only one measuring rod: how you should decide in responding. We are saying the issue in giving powers to a province or the federal government is not an abstract question. You have to decide it on the basis of cost-effectiveness and responsiveness of government. After all, government is there to serve the people. When you are divvying up the powers of government, you then have to decide who can best exercise them for the benefit of the people. That is all we can offer you. There will be some exceptions in the way you are going to decide that along the way, because there are certain kinds of demands and pressures to which you have to respond.

The biggest issue here is culture and language. We personally believe culture and language are rightly in Quebec's domain to regulate. The only question that is dominant in the minds of most visible minorities is the protection of minority rights in Quebec's attempt to protect their language and culture.

### • 0955

Mr. Nystrom (Yorkton—Melville): I want to welcome the council here this morning and to ask questions on two or three different areas, along with Lynn Hunter, my colleague from British Columbia.

I want to say as a comment at the beginning that I come from a riding in Saskatchewan called Yorkton—Melville, where we come from many different lands. My background and half my family are Swedish, for example, and the other half is British. I have probably the riding with the largest Ukrainian—Canadian background in the country. Perhaps Dauphin in Manitoba might be slightly larger. But there is really a mix of people from many lands, and I have believed all my life that this diversity is something we should really treasure in the country and build upon and be proud of it. We have not gone the American route, which is the melting pot route.

A concern I have now that I assume you would share is that there is a new political party in this country, the Reform Party, with Preston Manning as leader, that is attacking the whole idea of multiculturalism and diversity and bilingualism. I would like to have you comment on that because that is a mood that is certainly real. In my part of Canada there is a backlash against multiculturalism and many of the plans that have been accepted and taken for granted.

### [Traduction]

Québec comprendra. Mais il faut essayer honnêtement de respecter cette échéance. Sinon nous jouerions un jeu extrêmement dangereux. Le Canada et la population tout entière doivent dans le délai imparti présenter la meilleure réponse possible.

La difficulté est de savoir quel genre de réponse il faut donner. Le Conseil ethnoculturel du Canada ne tient pas vraiment à se lancer dans une discussion sur la manière de répondre à la Commission Bélanger-Campeau. Tous ceux qui ont lu son rapport savent combien les problèmes sont délicats. Le conseil ne peut que vous offrir un étalon: comment vous devez décider de la réponse. Selon nous, la question de la répartition des pouvoirs entre les provinces ou le fédéral n'est pas une question abstraite. Il faut en décider en fonction de l'efficacité financière et de la capacité du gouvernement de répondre aux besoins de la population. Dans la répartition des pouvoirs entre les gouvernements, il faut décider qui peut exercer ces pouvoirs dans le meilleur intérêt de la population. C'est tout ce que nous pouvons vous dire. En cours de route, des exceptions seront nécessaires, car vous serez soumis à certaines exigences et pressions.

La grande question est celle de la culture et de la langue. Nous estimons quant à nous que la langue et la culture relèvent à juste titre de la compétence du Québec. La seule question qui préoccupe la plupart des minorités visibles est de savoir comment le Québec, en cherchant à protéger sa langue et sa culture, assurera la protection des droits des minorités.

M. Nystrom (Yorkton—Melville): Je souhaite la bienvenue ici ce matin aux représentants du conseil et, avec ma collègue de la Colombie-Britannique, Lynn Hunter, je voudrais poser des questions sur deux ou trois points.

Pour commencer, je tiens à dire que je représente la circonscription de Yorkton—Melville, en Saskatchewan, où les gens viennent de bien des pays différents. Je suis moimème par ma famille moitié suédois et moitié britannique. J'ai probablement dans ma circonscription la plus forte concentration de Canadiens d'origine ukrainienne. La circonscription de Dauphin, au Manitoba, en a peut-être un peu plus. Mais il y a dans ma circonscription des gens venus de nombreux pays, et toute ma vie, j'ai considéré cette diversité comme une caractéristique à chérir et à promouvoir, et dont nous devons être fiers. Nous n'avons pas suivi l'exemple du creuset américain.

Ce qui m'inquiète maintenant, et j'imagine que vous partagez mon inquiétude, c'est l'apparition d'un nouveau parti politique, le Parti réformiste, sous la direction de Preston Manning, qui s'attaque aux principes du multiculturalisme, de la diversité et du bilinguisme. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette atmosphère par trop réelle. Dans ma région du pays, il y a une réaction contre le multiculturalisme et bien des politiques qui avaient jusqu'ici été acceptées et jamais remises en question.

You mentioned, for example, the importance of Section 27 of the Charter, which enshrines the multicultural reality of our country. I agree fully with you that these have to be not only kept but built upon and we must flourish in this Canadian reality. It is a part of us of which I am very proud.

Do you care to comment on that before I ask you some more specific questions?

Mr. Chan: I think some of the platforms and moods the Reform Party is putting forward are disturbing to members of our council. The attacks on many of Canada's institutions, the political ones or the policies of Canada, whether on official languages or multiculturalism, are disturbing to our members. We believe that ultimately those attacks are divisive, because those things, whether they be the institutions or the policies of official languages and multiculturalism, are in fact unifying our country, unifying Canadians from coast to coast whether they are from Newfoundland or Quebec or Saskatchewan. They bring together people who have different interests.

Perhaps Andrew Cardozo could add something more.

Mr. Cardozo: I think to some extent the policies of the Reform Party are based on a lot of misinformation about what multiculturalism is. I recall a recent article by Mr. Manning in *The Ottawa Citizen* where he said what he would do if he became prime minister is say to new Canadians, "We are sorry we did things a certain way in the past"—I am quoting him fairly closely but not accurately—"when politicians and bureaucrats met you at the airport and gave you your cheque to maintain your culture that you were fleeing." That is absolute nonsense. That is not what multiculturalism is.

I suppose when you portray multiculturalism as being something terrible and say we should be against it, then of course people will be against it. If you said, for example—let me take something completely ridiculous—that the policy of the status of women was to promote divorce and we should scrap the status of women policy, then everybody is going to be in favour of scrapping it. So if you say a policy is something ridiculous, then yes, one should get rid of it.

I think what we need to do, and I think what a lot of people need to do, is to take a fairly close look at the Reform Party and point out some of the inaccuracies in what they are doing. We certainly have met with them and will continue meeting with them and try to flush out some of their policies. Are they against policies that fight racism? I do not think they would want to be. That is a major part of what happens in multicuturalism.

Mr. Nystrom: I want to thank you for your comments. One of the concerns I have is that it appeals to intolerance in people rather than tolerance, and rather than the highest common denominator sometimes the lowest common denominator. Really, some of your groups are on the firing line in terms of that philosophy, which is now very much of a minority philosophy across western Canada but it is there and being promoted.

[Translation]

Vous avez mentionné, par exemple, l'importance de l'article 27 de la Charte, qui reconnaît la réalité multiculturelle du Canada. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il faut non seulement préserver cette réalité, mais encore la promouvoir, pour le plus grand bien de tous. C'est un aspect de notre identité dont je suis très fier.

Avez-vous quelque chose à dire là-dessus avant que je ne vous pose des questions plus précises?

M. Chan: Certaines idées et certains éléments du programme du Parti réformiste inquiètent les membres de notre conseil. Les attaques lancées contre de nombreuses institutions canadiennes, institutions politiques ou politiques officielles, qu'il s'agisse de langues officielles ou de multiculturalisme, sont inquiétantes. Nous estimons qu'en fin de compte, elles fomentent la division, car ces institutions et ces politiques concernant les langues officielles et le multiculturalisme sont des éléments unificateurs, qui unissent les Canadiens d'un océan à l'autre, qu'ils viennent de Terre-Neuve, du Québec ou de la Saskatchewan. Elles unissent des gens aux intérêts divers.

M. Andrew Cardozo aura peut-être quelque chose à ajouter.

M. Cardozo: J'estime que les politiques du Parti réformiste reposent en bonne partie sur une fausse idée du multiculturalisme. Je me souviens d'un article paru récemment dans le *Citizen* d'Ottawa où M. Manning disait que s'il devenait premier ministre du Canada, il dirait aux nouveaux Canadiens: «Nous regrettons ce que nous avons fait par le passé—je vous le cite à peu près—lorsque politiques et fonctionnaires venaient vous rencontrer à l'aéroport un chèque à la main pour vous aider à préserver la culture que vous aviez fuit.» C'est absolument ridicule. Le multiculturalisme, ce n'est pas du tout cela.

Si l'on présente le multiculturalisme comme une chose terrible à laquelle il faut s'opposer, il est normal, j'imagine, que les gens s'y opposent. Si vous disiez, par exemple—prenons quelque chose d'absolument ridicule—que Condition féminine Canada encourage les divorces, et qu'il faut donc l'éliminer, il est bien certain que tout le monde serait d'accord avec vous. Si on dit qu'une politique est ridicule, alors oui, il faut s'en débarrasser.

Ce que nous devons faire, et ce que bien des gens doivent faire, à mon sens, c'est examiner de près le Parti réformiste et signaler ce qu'il y a d'erroné dans son programme. Nous avons rencontré les gens du parti, et nous continuerons de le faire, pour essayer de faire éliminer certaines de leurs politiques. Est-ce qu'ils sont contre les politiques qui luttent contre le racisme? Je ne crois pas que ce soit ce qu'ils souhaitent. Et le multiculturalisme, c'est essentiellement cela.

M. Nystrom: Je vous remercie de ces commentaires. Je suis inquiet notamment parce qu'ils font appel à l'intolérance des gens plutôt qu'à leur tolérance, et parfois au plus bas dénominateur commun plutôt qu'au plus haut. Certains de vos groupes sont très directement visés par cette philosophie, qui est actuellement celle d'une minorité dans l'Ouest canadien, mais qui existe et qui est propagée.

I want to switch topics, and in doing so I want to refer to what the professor here just said about the deadline in the province of Quebec. No one player, of course, can set a firm and absolute deadline, but I think the professor is right in saying that deadline is pretty real.

#### • 1000

The last election in Quebec was in the fall of 1989. By the fall of 1992, it will be three years into the new mandate. If Mr. Bourassa does not have something concrete to go with, he will be in an election year the year after, with Jacques Parizeau breathing down his neck. So there is a certain reality in terms of Quebec's deadline electorally that the rest of the country cannot ignore.

I think the fall of 1992 may be extended by a few months, but we do not have too much more time after that. The only way of extending it is if there is considerable consensus in the rest of the country to find the accommodation that may be acceptable to the Province of Quebec. I think you are right in terms of the deadline being fairly close.

In that context, I wanted to ask you about your view of the constituent assembly. You are talking here about provincially elected politicians and federally elected politicians and people who are representing certain interest groups in the country.

I want to expand on it a bit more. We have often had people say, well, how do you select a certain number of visible minorities or non-visible minorities, or trade unionists, or business people? Perhaps you can elaborate a bit more on the selection process.

I ask that because you have suggested something a bit novel here, where you are saying that they must be selected by the politicians but two-thirds of the MPs must be in agreement as to who is selected. The selection must include MPs from two parties in the House of Commons. I wonder if you could elaborate a bit more on that.

**Mr. Chan:** What we are proposing is a constituent assembly that is as balanced as is possible, whether it is from the federal or provincial sphere.

Perhaps the brief was not adequately clear. Even from within, say, the federal sphere, it does not necessarily have to be the case that all the representatives are elected officials. They could be Members of Parliament or Senators and so on. Senators are non-elected, but they could also be people nominated by those bodies—perhaps half each; half elected and half nominated, and it could be the same with the provincial representatives.

In the interest group area, the community group area, I think we would have to look to some body to put forward those names so it could be people either by the election or the nomination process put forward by the communities themselves.

Ultimately, though, some group has to decide the final make-up of it. We put forward the proposal—and it is only one suggestion—that we have an assembly that would be supported by as many people as possible, and that was the reasoning behind at least two-thirds of Parliament and at least two parties, so that we can have the greatest amount of support possible.

## [Traduction]

Je voudrais changer de sujet et revenir à ce que disait le professeur tout à l'heure à propos de l'échéance du Québec. Bien entendu, aucun intervenant ne peut unilatéralement fixer une échéance ferme et absolue, mais le professeur a raison de dire que cette échéance-là est bien réelle.

La dernière élection au Québec a eu lieu au cours de l'automne 1989. On aura donc atteint la troisième année du mandat à l'automne 1992. Si M. Bourassa ne dispose pas d'éléments concrets pour poursuivre, il se retrouvera dans une année d'élections en 1993, avec Jacques Parizeau sur les talons. L'échéance fixée par le Québec correspond donc à une certaine réalité électorale que le reste du pays ne peut pas ignorer.

Je pense que l'échéance de l'automne 1992 sera prolongée de quelques mois, mais guère plus. Le seul moyen de la prolonger au-delà est que le reste du pays soit d'accord pour proposer les aménagements qui pourraient être acceptables pour le Québec. Vous avez raison lorsque vous dites que l'échéance est assez serrée.

Dans ce contexte, je voulais vous demander comment vous concevez l'assemblée constituante. Vous mentionnez ici des élus provinciaux et des élus fédéraux, ainsi que des représentants de certains groupes d'intérêts de notre pays.

Je voudrais entrer un peu plus dans le détail. Les gens nous ont souvent posé la question suivante: comment élire un certain nombre de représentants de minorités visibles ou non visibles, de syndicats, ou de gens d'affaires? Peut-être pourriez-vous préciser la manière dont vous concevez le processus de sélection.

Je vous pose cette question parce que vous nous proposez ici quelque chose d'assez nouveau lorsque vous dites que ces représentants doivent être choisis par les députés à la majorité des deux tiers. Cette sélection doit comprendre des députés de deux partis à la Chambre des communes. Pourriez-vous nous éclairer un peu plus là-dessus?

M. Chan: Ce que nous proposons, c'est une assemblée constituante aussi équilibrée que possible, qu'il s'agisse de représentants fédéraux ou provinciaux.

Notre mémoire n'est peut-être pas suffisamment clair. Même en ce qui concerne le secteur fédéral, il n'est pas absolument nécessaire que tous les représentants soient des élus. Ce pourrait aussi bien être des députés que des sénateurs, ou d'autres personnes. Les sénateurs ne sont pas élus, mais il pourrait également y avoir des gens désignés par ces instances. .. moitié-moitié, peut-être; une moitié d'élus et une moitié de personnes désignées, et on pourrait procéder de la même manière pour les représentants provinciaux.

En ce qui concerne les groupes d'intérêts et les groupes communautaires, je crois qu'il faudrait laisser le soin à un organisme quelconque de présenter des noms; il pourrait s'agir de personnes élues ou désignées par les collectivités ellesmêmes.

En dernière analyse, il faut cependant qu'un groupe quelconque décide de la composition définitive d'une telle assemblée. Nous proposons—ce n'est qu'une suggestion—une assemblée qui aurait le soutien d'un aussi grand nombre de personnes que possible; c'est la raison pour laquelle nous avons pensé qu'il fallait avoir l'aval d'au moins les deux tiers des députés et la participation d'au moins deux partis.

Mr. Nystrom: Just a small point. You mentioned at least two political parties. It may be worth considering the support of the government and the opposition so that no party is potentially excluded. It is only a small point. I know what you mean.

Mr. Chan: Yes, of course. To be effective, it would almost have to involve the government. Maybe that should be clearer.

Mr. Nystrom: It is very important that we move in consensus with the three national parties, if possible, in agreement on the package, whatever that may be, when the time comes. You have three parties that are roughly equal or may be roughly equal across the country at that time.

In our case, for example, our party represents the Government of Ontario, and we may be the Government of British Columbia and the Government of Saskatchewan come the fall. So we would have three governments representing around 50% of the population of the country.

The Liberal Party has several premiers and are of great importance in the country, and of course the Conservative Party is the Government of Canada, as well as having a couple of premiers left in the country too.

The main point is that it is important and possible to work with all three parties in consensus on this issue.

I wanted to ask you one more question about the referendum. You make a very valid point that for minority groups, a referendum could be very dangerous. I wanted to ask you to elaborate a bit more on your feeling of a national referendum. If we do have one, what should the majority be? Should it be a majority in each of the four regions of the country, plus a national majority? Should it be a majority of seven provinces representing 50% of the people, plus a national majority? What is your recommendation to the committee?

• 1005

Mr. Cardozo: We have not discussed this in any great detail, so there is not a council position on that, but maybe Mr. Binavince can add some of his learned thoughts to this.

Mr. Binavince: A referendum is really the last stage for the approval by the people. If we understand that the Constitution is a constitution of the people that delegates powers to government, rather than gives it to the people themselves, I think it is just fitting that it should be the last voice.

The issue very often is whether you accept the whole document or not. It does not bother me very much as to the procedures, because you can always frame up something very similar to the Australian system where you may have a majority basis. That means the majority of the states and a majority of the people. Then you may have another kind of stage at the federal level.

[Translation]

M. Nystrom: Une petite remarque. Vous avez dit: au moins deux partis politiques. Il conviendrait peut-être d'envisager l'appui du gouvernement et de l'opposition, de manière à ce qu'aucun parti ne risque d'être exclu. C'est un simple détail. Je sais ce que vous voulez dire.

M. Chan: Oui, bien sûr. Pour que cela soit efficace, il faudrait presque obligatoirement avoir la participation du gouvernement. Nous aurions peut-être dû l'expliquer plus clairement.

M. Nystrom: Il est très important que nous agissions de concert avec les trois partis nationaux et que, dans la mesure du possible, nous soyons tous d'accord sur le train de mesures à prendre, quelles qu'elles soient, lorsque le moment viendra. Il y a actuellement trois partis qui sont à peu près à égalité ou le seront dans l'ensemble du pays à ce moment-là.

En ce qui nous concerne, par exemple, notre parti représente le gouvernement de l'Ontario, et peut-être aussi celui de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan l'automne prochain. Nous aurions donc là trois gouvernements représentant environ 50 p. 100 du pays.

Le Parti libéral compte plusieurs premiers ministres provinciaux et a une grande importance dans le pays, et, bien sûr, le gouvernement du Canada est conservateur, de même que deux ou trois premiers ministres provinciaux.

Ce qui compte avant tout, c'est qu'il soit possible de travailler de concert avec les trois partis pour régler cette question.

J'ai une autre question à vous poser au sujet du référendum. Vous dites que pour les groupes minoritaires, un référendum pourrait être très dangereux, ce qui est une remarque très valable. J'aimerais que vous nous précisiez vos idées sur un référendum national. Si nous en avons un, que devrait être la majorité? Une majorité dans chacune des quatre régions du pays, plus une majorité nationale? Ou bien une majorité de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, plus une majorité nationale? Que recommandez-vous au comité?

M. Cardozo: Nous ne sommes pas vraiment entrés dans le détail de la question, si bien que notre conseil n'a pas adopté de position officielle à ce sujet, mais M. Binavince pourrait peut-être vous donner quelques-unes de ses doctes idées à ce sujet.

M. Binavince: Un référendum constitue en réalité la dernière étape de l'approbation par le peuple. Si nous considérons que par la constitution, le peuple délègue des pouvoirs au gouvernement plutôt qu'à lui-même, je trouve qu'il est tout à fait normal que ce soit le peuple qui ait le dernier mot.

Le problème est souvent de savoir si vous acceptez le document en bloc ou non. Les procédures ne me préoccupent pas, car il est toujours possible de structurer quelque chose de très semblable au système australien, fondé sur le principe de la majorité. Cela signifie la majorité des États et la majorité de la population. Vous pouvez ensuite avoir une étape différente au niveau fédéral.

So with all the kinds of vote you already have, Parliament, House of Commons and Senate—in other words, the kind of vote that you will take from the provinces and then later from the people—there is absolutely nothing that could be mistaken that this is the Constitution of the people. But there is something wrong with having only Parliament or politicians approve it.

The idea of a referendum is just to introduce the real democratic theory of constitutionalism in constitutional law-making.

Ms Hunter (Saanich—Gulf Islands): I would like to compliment the Ethnocultural Council on their brief. I am particularly impressed with the time line that you have put forth for us. It is a real challenge to us, but it also demonstrates that it is doable, and there is a lot of feeling out there on that because of the deadline from Quebec, which, as my colleague has pointed out, is not an artificial deadline. It is based on political reality.

Also, it is not the only deadline. Native issues, as we remember from last summer, are there. My view is that unless those issues are addressed in our Constitution, what we saw last summer is going to recur. So your time line is most useful.

I also would like to compliment you on your brief, because, as one of our witnesses in Toronto, Dr. Castrilli from the National Congress of Italian Canadians, pointed out, tolerance, clarity of thought, and goodwill are necessary.

It is heartening to me that so-called narrow interest groups, as some Canadians would view you, do see things in the big picture, and you have addressed it. Obviously you are talking from your own perspective, but you see the big picture, so you just do not look after your interests. You see them in the context of the country. I think that is a myth that you are working to explode.

Having said that, I have some difficulties with your recommendation for a constituent assembly. I do not have any difficulty with the overall goal. It is the mechanism you put forth, and I would like to explore that with you.

My reading of the mood of the country is that there is a lot of distrust of politicians. Distrust is probably the kindest way to characterize the mood against politicians.

You have said that one-third could be made up of delegates from the federal Parliament and one-third from provincial legislatures and one-third from others. But the method of choosing the others would go back to the politicians. I wonder why you have chosen that method when a direct election of ordinary Canadians could occur.

Mr. Chan: Our council is not wedded to any one single idea. If we can come down to the principles of a body, a constituent assembly that includes non-elected politicians, then I think that would be a good goal in itself.

## [Traduction]

Ainsi, avec ces divers votes, du Parlement, de la Chambre des communes et du Sénat—en d'autres termes, le vote des provinces, puis de la population—il s'agit indiscutablement d'une constitution représentant la volonté du peuple. Par contre, il y a quelque chose qui ne va pas lorsqu'on laisse uniquement au Parlement ou aux politiciens le soin de l'approuver.

Un référendum permet simplement d'introduire la véritable théorie démocratique du constitutionnalisme dans l'élaboration d'une constitution.

Mme Hunter (Saanich—les Îles-du-Golfe): Je tiens à féliciter le Conseil ethnoculturel de son mémoire. Je note particulièrement les échéances que vous nous avez fixées. La tâche sera difficile, mais cela montre également que c'est réalisable, et qu'on accorde beaucoup d'importance à la question à cause de l'échéance du Québec, qui, comme mon collègue l'a fait remarquer, n'a rien d'artificiel, car elle est fondée sur une réalité politique.

D'autre part, ce n'est pas la seule échéance. Comme l'été dernier nous l'a montré, il y a des questions autochtones à régler. À mon avis, à moins que notre Constitution n'en tienne compte, les incidents de l'été dernier se reproduiront. Les délais que vous nous avez indiqués sont donc fort utiles.

Je tiens également à vous féliciter de votre mémoire, car, comme l'un de nos témoins de Toronto, M. Castrilli, du Congrès national des Italo-Canadiens l'a fait remarquer, la tolérance, la clarté d'esprit, et la bonne volonté sont nécessaires.

Je trouve réconfortant de voir que des groupes défendant des intérêts soi-disant étroits, dont vous faites partie aux yeux de certains Canadiens, aient une vision aussi large et généreuse des choses. Manifestement, vous présentez les choses selon votre perspective, mais vous voyez très bien la situation générale sans vous cantonner uniquement dans la défense de vos propres intérêts, que vous savez replacer dans le contexte du pays tout entier. Cette opinion des groupes d'intérêts est un mythe que vous êtes en train de détruire.

Cela dit, votre recommandation concernant une assemblée constituante m'inspire certaines réserves. Je n'en ai pas en ce qui concerne l'objectif général. C'est le mécanisme proposé qui me préoccupe, et j'aimerais en discuter avec vous.

Si j'interprète bien l'état d'esprit du pays, les politiciens inspirent beaucoup de méfiance. Parler de méfiance est probablement la manière la moins sévère de décrire ce que pensent les gens des politiciens.

Vous avez dit qu'un tiers des délégués représenteraient le Parlement fédéral, un tiers les assemblées législatives provinciales, et un tiers d'autres groupes. Mais c'est aux politiciens qu'il appartiendrait de choisir ces derniers. Pourquoi avez-vous choisi cette méthode, alors qu'il serait possible de procéder à une élection directe de Canadiens ordinaires?

M. Chan: Notre conseil ne tient pas mordicus à cette idée. Je crois que ce serait déjà très bien en soi de nous mettre d'accord sur les principes d'un organisme, d'une assemblée constituante comprenant des politiciens non élus.

[Translation]

• 1010

As to whether the other members are elected or appointed, that is just an administrative issue, and this is only one suggestion. I do not think we are totally against the idea

one suggestion. I do not think we are totally against the idea of an elected process. It is one thing we do consider, as well as the time, possibly the cost, and whether it would be useful to have another elected body as opposed to an elected body we have already. Those are other considerations, but we are not ruling that out totally. This is just one proposal.

Ms Hunter: You have addressed the representation on this body as what Alan Cairns calls the Charter people. What about the non-Charter people: business, labour, the poor, those people who feel themselves excluded from the process? Have you considered how they could be included?

Mr. Chan: Our suggestions for the constituent assembly could recognize a number of different sectors, including the ones you mentioned, groups that tend to be underrepresented or not represented at all in issues or dealings of this sort, including some policy sectors, as you mentioned, the poor and so on.

Senator Comeau (Nova Scotia): Welcome to the committee this morning. I congratulate you on your brief.

On page 5 of your brief, you refer to referenda as an acceptable means of solving some of the issues we have to face and as part of a package of things we could do to solve our problems. Certain witnesses have pointed out the shortcomings of referenda, and I might just include a few of them. They have indicated that it would be complicated, especially if it is a package, which is what you propose. It would be extremely complicated and complex for the lay person to absorb. Referenda are very divisive. Rather than helping keep a nation together, they sometimes have a tendency to tear it apart, as we have seen in history. Referenda can be extremely dangerous for minorities. I think you actually pointed this out in your brief.

Should the majority decide on the rights of a minority?

We had a youth from the University of Western Ontario yesterday who compared it to playing with a loaded gun. I would like you to explain how you came to accept the concept of a referendum if in fact it has all these shortcomings.

Mr. Chan: As mentioned in our brief—and perhaps I can highlight it in a bit more detail—we think a referendum should be used with great caution and prudence. Ultimately, if Canadians as a whole want to feel they are participating in something that drastically changes which way Canada is going constitutionally, then they should have a say. That would just be part of the democratic process. Of course, as mentioned, if it is on a single item that people may not be fully aware of and it effects only a very small minority of people, then it should be used with great caution.

Et quant à savoir si les autres membres seront élus ou nommés, il s'agit simplement d'une question administrative; d'ailleurs, ce n'est là qu'une suggestion de notre part. Nous ne sommes pas totalement opposés à l'idée d'une élection. C'est une possibilité, mais il faut également tenir compte du facteur temps, peut-être du coût, et de l'opportunité d'avoir un autre corps élu au lieu de ce que nous avons déjà. Ce sont là les

autres considérations qui entrent en ligne de compte, mais nous

n'écartons pas totalement la possibilité d'une élection. Il ne

s'agit ici que d'une proposition.

Mme Hunter: Vous avez parlé de la représentation, au sein de cet organisme, de ceux que Alan Cairns appelle les gens protégés par la Charte. Et les autres? Les gens d'affaires, les travailleurs, les pauvres, ceux qui se sentent exclus du processus? Avez-vous songé à la manière de les faire participer?

M. Chan: Selon notre proposition, l'assemblée constituante comporterait un certain nombre de représentants de différents secteurs, y compris ceux que vous venez de mentionner, de groupes qui ont tendance à être sous-représentés ou pas représentés du tout dans ce genre d'affaires, y compris certains secteurs de politique, comme vous l'avez dit, les pauvres, etc.

Le sénateur Comeau (Nouvelle-Écosse): Soyez les bienvenus à ce comité, ce matin. Je vous félicite de votre mémoire.

À la page 5, vous écrivez que les référendums sont une méthode acceptable de résoudre certains des problèmes auxquels nous sommes confrontés et un des moyens que nous pourrions utiliser pour les résoudre. Certains témoins ont souligné les lacunes des référendums, et j'en mentionnerai quelques-unes. Ils ont dit que ce serait une opération compliquée, en particulier s'il s'agit d'un ensemble de mesures, ce que vous proposez. Ce serait extrêmement difficile à comprendre pour le profane. Les référendums créent de profondes divisions. Au lieu de renforcer l'unité d'une nation, ils ont parfois tendance à la déchirer, comme l'histoire nous l'a appris. Les référendums peuvent être extrêmement dangereux pour les minorités. Je crois que vous l'avez d'ailleurs indiqué dans votre mémoire.

La majorité devrait-elle décider des droits d'une minorité?

Nous avons entendu hier un jeune homme de l'Université de Western Ontario qui disait que le référendum était comme une arme chargée. Pourriez-vous me dire comment vous en êtes venus à accepter l'idée du référendum, puisque celui-ci présente tous ces défauts?

M. Chan: Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire—peut-être pourrais-je fournir un peu plus de détails—nous estimons que le référendum doit être utilisé avec beaucoup de précaution et de prudence. En dernière analyse, nous considérons que si l'ensemble des Canadiens veulent avoir l'impression de participer à quelque chose qui modifiera profondément l'avenir constitutionnel du pays, ils devraient avoir leur mot à dire. Cela devrait faire partie du processus démocratique. Certes, comme on l'a déjà dit, si le référendum porte sur un seul point insuffisamment connu des gens et si ses effets ne concernent qu'une très petite minorité d'entre eux, il convient de l'utiliser avec beaucoup de prudence.

**Dr. Cho:** I am one of those who have expressed grave doubts about the usefulness of referenda, and certainly that particular feeling still holds. However, in a country like ours, with democratic processes and public participation and so forth, the final outcome has to be somehow decided in terms of the general public participating in a vote. So I can recognize some usefulness in the final stage.

• 1015

Mr. Chan: I think Mr. Binavince would like to add something to that.

Mr. Binavince: Senator, I think we have to look at the referendum in terms of what it is supposed to be. Historically, even in the constitutional experiences of other countries, a referendum has not been a way of writing a constitution. It is only a method of approving what has been written. You have to make the distinction between authorship and approval.

The most difficult part of constitutional writing is authorship. As you can see from the recommendations of the CEC, in a constituent assembly it will be a more limited process, with the participation of government representatives and so on.

A referendum will not be a pick-and-choose kind of process; it will be an approval of the constitution. If we accept the democratic basis of what a constitution is, all the of arguments about divisiveness, that it takes time, and the costs, are totally irrelevant. What is important is the democratic process of writing the constitution. The constitution is the people's instrument. It is a way of delegating power to government, and they have to have the last say. Referenda have not been divisive in that sense, even in eastern Europe. It has unified many of those countries.

**Senator Comeau:** But our history has shown that they are very divisive. Take conscription, for example.

Following up on my question, you say that if a referendum is to be held then it should be held for package amendments rather than single-issue amendments. I would have thought it would be the other way around: if you did hold a referendum then it should be straightforward, with simple questions, not a "take it or leave it" type of package.

**Mr. Binavince:** Like many other things, you cannot write a constitution in a crowd. You cannot do it in a committee. It is just not possible.

Senator Comeau: It has been suggested by many witnesses that in fact we should be going to incremental constitutional writing. That may not be the best way, but many experts have recommended that it be done that way.

Mr. Cardozo: Senator, phase 2 of the timetable we have suggested on page 8 deals with a number of issues, including a response to Bélanger-Campeau, Senate reform and so forth. I used your view of suggesting that type of phase to deal with several issues, so that a large number of Canadians feel part of the process. If we were to deal with any one issue, whether the demands of Quebec, the interests of aboriginal peoples, Senate reform or an issue that in any way

[Traduction]

M. Cho: Je fais partie de ceux qui ont exprimé de graves doutes au sujet de l'utilité des référendums, et je n'ai pas changé d'avis. Cependant, dans un pays tel que le nôtre, accoutumé aux processus démocratiques, à la participation du public, etc., il faut bien, d'une manière ou d'une autre, que la décision finale fasse l'objet d'un vote auquel participe le grand public. J'y vois donc une certaine utilité en dernier ressort.

M. Chan: Je crois que M. Binavince voudrait ajouter quelque chose.

M. Binavince: Sénateur, je crois qu'il faut considérer le référendum pour ce qu'il est. Historiquement, même dans les expériences constitutionnelles d'autres pays, le référendum n'a jamais été utilisé pour écrire une constitution. C'est uniquement une méthode d'approbation de ce qui a été écrit. Il faut faire la distinction entre l'auteur du document et l'approbation de celui-ci.

La partie la plus difficile de la rédaction d'une constitution, c'est de déterminer qui en sera l'auteur. Comme le montrent les recommandations du CEC, dans une assemblée constituante, il s'agira d'un processus plus limité, avec la participation de représentants du gouvernement, etc.

Le référendum n'est pas un processus par lequel vous choisissez ce qui vous plaît; c'est l'approbation de la constitution. Si nous acceptons le processus démocratique qu'elle représente, tous les arguments concernant les dissensions, le temps qu'il demande et les coûts, ne sont absolument pas pertinents. Ce qui est important, c'est le processus démocratique de rédaction de la constitution. La constitution est l'instrument du peuple. C'est une façon de déléguer le pouvoir au gouvernement, et c'est donc au peuple d'avoir le dernier mot. En ce sens, les référendums n'ont pas semé la division, même en Europe de l'Est. Ils ont au contraire contribué à unifier beaucoup de ces pays.

Le sénateur Comeau: Mais notre histoire montre qu'il crée de profondes divisions. Prenez la conscription, par exemple.

Vous dites également que si l'on tient un référendum, il faut qu'il ait trait à un ensemble de modifications plutôt qu'à des modifications portant sur des points spécifiques. J'aurais pensé le contraire: si vous tenez un référendum, il faut qu'il soit net, avec des questions simples, et non le genre de document «à prendre ou à laisser».

M. Binavince: Comme bien d'autres choses, il est impossible d'avoir une foule, ou même un comité, pour écrire une constitution. C'est tout simplement impossible.

Le sénateur Comeau: Beaucoup de témoins ont recommandé une rédaction progressive de la Constitution. Ce n'est peut-être pas la meilleure méthode, mais beaucoup de spécialistes ont recommandé de procéder ainsi.

M. Cardozo: Sénateur, la deuxième étape du calendrier proposé par nous à la page 8 a trait à un certain nombre de questions, notamment une réponse à Bélanger-Campeau, la réformée du Sénat, etc. J'ai utilisé votre suggestion de traiter plusieurs questions, de manière à ce qu'un grand nombre de Canadiens se sentent associés au processus. Si nous traitons une seule question à la fois, qu'il s'agisse des exigences du Québec, des intérêts des peuples autochtones, de la réforme

can be identified with one group of people, the chances are that others will agitate against it simply because they feel left out.

That is one of the reasons Meech Lake went down. This time let us respond to the issues of Quebec, but not so that anyone feels left out. If we have a process of constitutional development that involves everyone, then we will have a better chance of making this whole thing work and having everyone feel good about it.

Perhaps they will not feel so bad about something they do not necessarily want but is of someone else's concern. If their particular interests are taken care of, we think they will be willing to give and take in that kind of scenario. Similarly, a referendum on that kind of package, one which appeals to a number of different groups, is the kind of thing to go with. Still, I think the referendum is more a last–resort approach.

Mr. Atkinson (St. Catharines): Thank you to the CEC for appearing and for their brief.

In dealing with the amending formula, you mentioned that you do not feel that the unanimity provisions should remain, but then you go on to say that the amending process must never violate minority rights as they are entrenched in the Charter. You seem to go to the 7/50 and then come back with this phrase.

Does it concern you that the Charter, as it is now, would be subject to the 7/50 rule?

• 1020

Mr. Cardozo: One of the main issues of minority rights we dealt with recently was the issue of aboriginal self-government, where I think the 7/50 rule would have worked, but Quebec was not participating at the time. Had Quebec been participating in that round of negotiations, we would have had 7/50. That minority rights issue, aboriginal self-government, would have passed. I think in some cases the 7/50 rule can work better for minority rights, where you will have one or two governments that are against a particular right, as was the case with aboriginal self-government.

Mr. Atkinson: So you are willing to put almost everything in the 7/50 category, but once minority rights are in—as you say, you gave an example of a minority right that was granted—then of course it would be subject to the same provision and could be amended.

Mr. Cardozo: Yes, for taking it out. I guess we are going on the basis that when you are talking about seven provinces, there have to be at least seven provinces that have some belief in minority rights and would not gallop off to remove minority rights. I think it is usually the minority of the provinces, at any point in history, that will be wanting to take away minority rights.

Mr. Atkinson: You mentioned the public input, and we have discussed the referenda aspect of it and the constituent assembly. Are you satisfied that there is enough public input in a forum such as this? I think we all realize now that we

[Translation]

du Sénat ou de toute autre question qui puisse être considérée comme intéressant un seul groupe de personnes, il y a de fortes chances que les autres protestent pour la simple raison qu'ils se sentiront tenus à l'écart.

C'est une des raisons de l'échec du lac Meech. Cette fois-ci, occupons-nous des questions intéressant le Québec, mais de manière à ce que personne n'ait l'impression d'être laissé de côté. Si nous adoptons un processus d'élaboration de la Constitution auquel tout le monde participera, nous aurons de bien meilleures chances que cela fonctionne et que tout le monde soit satisfait.

À ce moment-là, les gens réagiront peut-être moins négativement à l'égard de quelque chose qu'ils ne veulent pas nécessairement, mais qui intéresse quelqu'un d'autre. Si l'on s'occupe de ce qui les préoccupe eux aussi, ils seront beaucoup plus disposés à faire des concessions. Ainsi, ce qu'il faut, c'est un référendum portant sur un ensemble de questions intéressant un grand nombre de groupes différents. Il demeure qu'à mon avis, le référendum est une solution de dernier ressort.

M. Atkinson (St. Catharines): Je remercie le CEC de sa venue et du mémoire qu'il a présenté.

À propos de la formule de modification, vous avez dit que le principe de l'unanimité ne devrait pas être maintenu, mais vous ajoutez que le processus de modification ne devra jamais enfreindre les droits des minorités enchâssés dans la Charte. Vous semblez partisan de la formule des 7/50, mais vous ajoutez cela ensuite.

Craignez-vous que la Charte actuelle ne soit assujettie à la règle des 7/50?

M. Cardozo: Une des principales questions relatives aux droits des minorités dont nous nous sommes occupé récemment est celle de l'autonomie politique des autochtones. Je crois que, dans ce cas particulier, la règle des 7/50 aurait fonctionné, mais le Québec ne participait pas à cette série de négociations. S'il l'avait fait, nous serions parvenus à un accord selon cette formule des 7/50. L'autonomie politique des autochtones aurait été approuvée. Je crois que, dans certains cas, la formule des 7/50 fonctionne mieux lorsqu'il s'agit des droits des minorités, et qu'un ou deux gouvernements sont opposés à un droit particulier, comme c'était le cas de l'autonomie politique des autochtones.

M. Atkinson: Vous êtes donc prêts à placer presque tout dans la catégorie des 7/50, mais une fois les droits des minorités inclus—vous venez de nous donner un exemple d'un de ceux qui ont été accordés—la même disposition prévaudrait naturellement, et des modifications seraient possibles.

M. Cardozo: Oui. Nous partons du principe qu'il y a toujours au moins sept provinces qui sont favorables aux droits des minorités et qui ne sont pas prêtes à foncer pour les supprimer. Historiquement, je crois, il s'agit toujours d'une minorité de provinces qui veulent supprimer les droits de ces minorités.

M. Atkinson: Vous avez parlé de la participation du public dans le contexte des référendums et de l'assemblée constituante. Considérez-vous que la participation du public aux activités d'une instance comme celle-ci est suffisamment

cannot produce what was referred to as a seamless web and present it to a group or the country and say, you can have hearings but it cannot be changed at all. There must be some proposal put forward, and then public input, and then some amendments made to it, if that is required. We are all searching for a way to have this public input that is demanded, but do you think that process is sufficient to deal with the matter so that public input is gained? As Ms Hunter said, and I think we are well aware, there is cynicism and anger in the general public about what has gone on, about the politicians as a group being involved in it. I would like your comments on that.

**Mr.** Chan: I think that a body such as this is important. However, at the same time I view it as fairly limited in scope, dealing with a certain topic only, which is the amending process, rather than a broader picture than that.

Also, it involves appearances of witnesses, such as our council. We are glad to participate, but we are only witnesses, or someone who appears for a day or a half a day or a few hours, as are many people, volunteers and so on. The constituent assembly model could involve more people in the process itself, other than elected or appointed officials.

I believe one of my colleagues may want to add something.

Mr. Dieter Kiesewalter (Canadian Ethnocultural Council): It is fine for a forum like this to invite the public as witnesses and the various interest groups; but what is done in the constituen assembly or citizens' assembly, whatever it may be called, will be decisive. It will be necessary to have more than just a token input from all the various segments of society that will want to be part of this constitution.

Mr. Atkinson: We are looking at a constituent assembly for public participation, but I assume that we are also looking at it for the compromise that can be worked out in that particular body, and that is another function that I see in the constituent assembly. We have those two functions. Once you reach the compromise, you can then take it the extra step to a referendum, as some people have suggested, with a whole package. Then if somebody feels that the compromise is not satisfactory, if someone does not like one aspect of the compromise, the whole thing can be defeated. So if we are putting all of these things together, are we really doing what we are intending to do? Are we really doing it justice?

# [Traduction]

importante? Je crois que nous savons maintenant que nous ne pouvons pas créer ce que l'on a appelé une toile sans coutures et la présenter à un groupe ou au pays tout entier en lui disant: vous pouvez tenir des audiences tant que vous voudrez, mais vous ne pourrez rien y changer. Ce qu'il faut, c'est présenter tout d'abord une proposition, assurer ensuite la participation du public, et apporter éventuellement quelques modifications à cette proposition. Nous cherchons tous un moyen d'obtenir cette participation du public tant demandée, mais pensez-vous que le processus dont vous parlez est suffisant pour cela? Comme le disait M<sup>me</sup> Hunter, et je crois que nous en sommes tous fort conscients, le grand public contemple avec cynisme et colère ce qui s'est passé, et en particulier la participation des politiciens en tant que groupe à ce processus. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Chan: Je crois qu'un organe tel que celui-ci est important. Je pense cependant que son champ d'action est assez limité, car il ne s'occupe que d'un sujet déterminé, le processus de modification, au lieu de s'attaquer à l'ensemble du problème.

D'autre part, cela implique la comparution de témoins, tels que notre conseil. Nous sommes bien sûr heureux de participer, mais nous ne sommes que des témoins, c'est-à-dire des gens qui sont là une journée et demie ou quelques heures seulement, comme beaucoup d'autres personnes, entre autres les bénévoles. L'adoption du modèle de l'assemblée constituante permettrait de s'assurer la participation d'un plus grand nombre de personnes au processus lui-même, en dehors des représentants élus ou désignés.

Je crois qu'un de mes collègues a quelque chose à ajouter.

M. Dieter Kiesewalter (Conseil ethnoculturel du Canada): C'est bien beau qu'une instance telle que la vôtre invite le public et les divers groupes d'intérêts à témoigner, mais ce qui se fera au sein de l'assemblée constituante ou de l'assemblée des citoyens, quel que soit son nom, sera décisif. On ne pourra pas se contenter d'une simple participation symbolique des divers segments de la société qui veulent participer à l'élaboration de cette constitution.

M. Atkinson: Nous voulons une assemblée constituante pour la participation du public qu'elle autorise, mais nous souhaitons également sa création à cause des compromis qui pourront être élaborés en son sein; c'est là, à mon avis, une autre fonction d'une telle assemblée. Nous avons ces deux fonctions. Une fois parvenus à un compromis, vous pourrez passer à l'étape suivante, qui est celle du référendum, comme l'ont suggéré certaines personnes, portant sur un ensemble de questions. Si quelqu'un juge que le compromis n'est pas satisfaisaant, si quelqu'un n'en aime pas un des éléments, il est possible de faire échouer le tout. Si nous regroupons toutes ces questions, est-ce bien ce que nous voulons vraiment faire? Lui rendons-nous justice?

• 1025

**Mr. Binavince:** That precisely raises the question. It is a question of leadership, every time.

M. Binavince: C'est précisément la question qui se pose. C'est toujours une question de leadership.

If your constituent assembly is representative of the people, then I do not see any problem with having it approved in a referendum, because the people will agonize over that process and will know that a constitution is a compromise and not an ideal document. They will look at this and ask whether this is the country for them, as defined on that piece of paper.

If there is leadership and if your constituent assembly reflects the people, I do not see any problem whatsoever. It is when they believe that they have been written out and when they do not see themselves in that blueprint they call the constitution that the process will fail.

**Mr. Atkinson:** Then we could take it back the other step, to something that bothers me. You already have a representative body in the House of Commons.

Mr. Binavince: But I find that the distrust of the ability of the people to make judgments, which has been so historically enshrined in our system of constitutional law-making, is very unsupportive and is probably absurd. The people are a lot wiser than we think and than we credit them for, and they are going to make the right decisions.

M. Blackburn (Jonquière): Tout d'abord, permettez-moi de souligner la qualité de votre mémoire. Je trouve intéressant que vous ayez fait plusieurs recommandations sur les différents points dont on doit traiter.

Je voudrais revenir à votre recommandation numéro 4 concernant la mise en place d'une assemblée constituante. Vous suggérez qu'il y ait, au sein de l'assemblée constituante, des parlementaires fédéraux, des représentants des assemblées législatives, c'est-à-dire des provinces, et des représentants des différents groupes d'intérêt.

En fin de semaine, M. Chrétien disait qu'il ne croyait pas à l'assemblée constituante et que, dans son esprit, le comité qui sera formé devrait être composé uniquement de représentants du Sénat et de députés du gouvernement fédéral.

Pensez-vous qu'un groupe de travail qui serait composé uniquement de représentants du gouvernement fédéral et du Sénat serait approprié ou aurait de la crédibilité, dans la mesure où ces gens-là devraient parler de ce que devraient être la réforme du Sénat, le partage des pouvoirs et les droits ou le statut des autochtones? Serait-il bon qu'une commission composée uniquement de représentants du gouvernement fédéral et de sénateurs parcoure le pays pour tenter de dégager un consensus? Pensez-vous qu'une telle commission serait à la fois juge et partie? Je voudrais avoir vos commentaires là-dessus.

M. Chan: Monsieur le président, le Conseil préfère une assemblée constituante regroupant non seulement des politiciens élus ou des sénateurs, mais aussi d'autres gens du Canada.

Nous sommes tous des bénévoles ici, mais nous voulons aussi participer aux affaires du Canada, notre pays, et à celles de notre province. On pense qu'une assemblée n'incluant pas uniquement des politiciens aurait plus de crédibilité et serait plus efficace et plus représentative des vues de tous les Canadiens.

[Translation]

Si votre assemblée constituante est vraiment représentative de la population, je ne vois aucune difficulté à en approuver la création par référendum, car les gens se livreront à une réflexion déchirante sur ce processus et sauront qu'une constitution est un compromis, et non un document idéal. Ils se demanderont si le pays qu'il définit est vraiment celui qui leur convient.

S'il y a un leadership suffisant et si votre assemblée constituante est représentative de la population, je ne vois aucun problème. Ce n'est que si les gens ont l'impression d'avoir été exclus et ne se voient pas dans ce projet qu'on appelle la constitution que le processus échouera.

M. Atkinson: Revenons donc en arrière, à un point qui m'inquiète. Vous êtes déjà représentés à la Chambre des communes.

M. Binavince: Mais je trouve que la méfiance à l'égard de la capacité de jugement du peuple, si profondément enracinée dans notre système de législation constitutionnelle, est très peu encourageante et probablement absurde. Le public fait preuve de beaucoup plus de sagesse que nous ne le pensons et que nous ne lui en prêtons, et il prendra les bonnes décisions.

Mr. Blackburn (Jonquière): First of all, may I congratulate you for the quality of your brief. I find it interesting that you made several recommendations concerning the various points that we have to deal with.

I would like to take you back to your fourth recommendation about the establishment of a constituent assembly. You suggest that it include federal MPs, representatives from the various legislatures, that is the provinces, as well as representatives of various interest groups.

At the end of last week, Mr. Chrétien said that he did not believe in a constituent assembly, that he felt that the committee that will be established should only include Senate representatives and federal MPs.

Do you think that it would be appropriate to establish a working group that would only comprise representatives of the federal government and of the Senate, and do you believe that it would have some credibility inasmuch as these people should discuss the Senate reform, the division of powers and the rights and status of aboriginals? Would it be advisable that a commission exclusively including representatives of the federal government and senators travel throughout the country in order to try to establish a consensus? Do you think that such a commission would be judge in one's own case? I would appreciate your comments on this.

Mr. Chan: Mr. Chairman, the Council prefers a constituent assembly including not only elected politicians and senators, but other Canadians as well.

We all are volunteers here, but we would also like to participate in the affairs of Canada, our country, as well as in those of our province. We feel that an assembly whose membership would not be limited to politicians would have more credibility and would be more efficient and representative of the views of all Canadians.

Mr. Cardozo: If I can add, Mr. Blackburn, I suppose our position is somewhere in between the position Mr. Chrétien has outlined, which you have mentioned, and the position former Justice Estey outlined a couple of days ago, in which he suggested there should be no politicians. That is certainly not our view.

Despite the fact that you Members of Parliament supposedly, as you tell us, have very little credibility across the country, a number of people on our council believe you do have some credibility. I think it is important that elected members of the federal and provincial legislatures and the Senate be involved in that process. At the same time, I think the other groups bring with them a certain non–elected credibility, whatever that is.

• 1030

In response to an earlier question when somebody talked about electing all the non-politicians, I guess that once they were elected they would be politicians too, and I think would be tarred with that same brush.

There is a certain importance to having people from interest groups who are answerable to those interest groups. We certainly feel that they would not be there fighting for a little inch of the pie but would be looking at that bigger picture.

When you talk about issues such as you have mentioned, aboriginal issues and issues concerning ethnic communities, I think these communities would like to be able to be at that table and have a say on the issue.

The last point, as Mr. Binavince mentioned, was that in terms of a referendum if there were a package that came up through this constituent assembly, if the whole assembly supported it, including the non-elected people, it would then have a fairly good chance of passing the country.

In a sense, we would want to see a constituent assembly that would be so good in its representativeness that you almost would not need a referendum because whatever they were able to come up with would be acceptable to a very large part of the country.

M. Blackburn: Il vaut la peine de noter que M. Chrétien est l'un de ceux qui ont signé la Constitution de 1982. Au paragraphe 35(1) de la Constitution de 1982, on dit que les autochtones devront être présents autour de la table lorsqu'on traitera de la question autochtone. Notre assemblée constituante devra traiter de la question des autochtones, et M. Chrétien dit qu'une telle assemblée devrait être composée uniquement de sénateurs et de députés fédéraux. Il y a quelque chose qui ne va pas là-dedans. Si on parle des autochtones, il faut que ces gens-là soient autour de la table.

Mrs. Campbell: Canada has always been respected because of the leadership it gives as it treats all peoples who have come to Canada with equality and so on.

[Traduction]

M. Cardozo: Si vous me permettez d'ajouter un mot, monsieur Blackburn, je dirais que notre position se situe à peu près entre celle de M. Chrétien, dont vous venez de parler, et celle que l'ancien juge Estey a exposée il y a un ou deux jours, dans laquelle il recommandait l'exclusion de tout politicien. Nous ne partageons certainement pas cette opinion.

En dépit du fait que vous, députés, avez, d'après vous, très peu de crédibilité dans le pays, un certain nombre de membres de notre conseil voient les choses autrement. Je crois qu'il est important que les députés des parlements fédéral et provinciaux et les sénateurs participent à ce processus. J'estime cependant que d'autres groupes apportent avec eux la crédibilité qui s'attache aux personnes non élues, si je peux m'exprimer ainsi.

En réponse à une autre question, où on parlait d'élire tous les non politiciens, je dirais tout simplement qu'une fois élus, ils deviendraient à leur tour des politiciens et qu'ils seraient donc tous mis dans le même panier.

Il est assez important de faire appel à des représentants de groupes d'intérêts qui devront rendre compte à ceux-ci. Nous sommes convaincus qu'ils ne seraient pas là pour essayer d'obtenir une toute petite part du gâteau mais qu'ils viseraient quelque chose de plus important.

Lorsque vous parlez de questions telles que celles qui intéressent les collectivités autochtones et ethniques, il me semble que ces dernières souhaiteraient être présentes à la table et participer aux discussions.

Ma dernière remarque est que, comme l'a dit M. Binavince, si un ensemble de mesures était soumis à cette assemblée constituante et si celle-ci se prononçait en leur faveur, y compris les membres non élus, ce train de mesures aurait d'assez fortes chances d'être accepté dans l'ensemble du pays.

En un sens, nous voudrions une assemblée constituante si parfaitement représentative qu'il n'y aurait pratiquement pas besoin de référendum, car tout ce qu'elle proposerait serait acceptable pour une très grande partie du pays.

Mr. Blackburn: It is worth noting that Mr. Chrétien is one of the persons who signed the 1982 Constitution. Paragraph 35(1) of this Constitution states that aboriginal peoples will be present at the table when one will deal with the aboriginal issue. Our assembly will have to deal with that question, and yet, Mr. Chrétien says that it should only include senators and federal MPs. There is something wrong in all this. When one discusses the aboriginal issues, aboriginal representatives should be at the table.

Mme Campbell: Le Canada a toujours été respecté à cause de l'exemple qu'il donne en traitant de manière juste et équitable tous ceux qui viennent au Canada, quelle que soit leur origine ethnique.

I see in a constituency assembly that there is still the tyranny of the majority, and I would think that most minority groups, whether they be women, handicapped, cultural, or whatever, would have to worry about that. Ultimately, somebody has to make a decision, and I consider it to be the leadership of whatever the group is to which you are assigning it.

What would your comment be on that? Do you agree that there has to be a majority decision, and that usually there has to be leadership, and that somebody will have to be hurt or not hurt?

Mr. Cardozo: I will make a brief comment, and I thing Mr. Binavince will add to it.

Our hope is that a constituent assembly would for the most part be able to come up with something close to a unanimous document.

One of the things that is important in a constituent assembly is that it is not the entire country of 26 million trying to talk to each other. It is the smaller representative—hopefully representative—sample of the country that can talk to each other. An important part of this process is being able to explain to each other what the concerns are so that at the end of it it is not going to be only aboriginal peoples who will be defending their interests but everybody will see the importance of that.

If that does not happen, and if everything is reduced to a majority vote, then I would suggest that the assembly has not worked properly.

Mrs. Campbell: I would comment on one thing. I do not consider myself old in the political process, but in the time I have been involved in politics I have seen the Canadian people change the House of Commons in terms of the membership there. It has changed from being, let us say, one type of person that was there to a multitude of people.

What we have to remember is that the Canadian people, when they elect people, still expect them to make a decision. Whether it is going to be in the House of Commons, whether it is going to be in the legislative assemblies, provincial assemblies or a constituency assembly, leadership still comes into that.

I have my doubts as to whether or not you have the tyranny of a majority in something new like that. I do not know if we have time right now.

Mr. Cardozo: Just a quick answer. The other option is the tyranny of exclusion, where we are not even there. I think we would rather be a minority group at the larger constituent assembly—

The Joint Chairman (Mr. Edwards): On that final point, Mr. Cardozo, you have attached to your brief a list of organizations that come under your umbrella. It is a very lengthy list, but maybe there is somebody that is not on that list.

Mr. Cardozo: Sure.

### [Translation]

À mon avis, la tyrannie de la majorité persiste dans une assemblée constituante, et j'ai l'impression que c'est là un sujet de préoccupation pour la plupart des groupes minoritaires, qu'il s'agisse des femmes, des handicapés, des minorités culturelles, ou autres. En dernier ressort, il faut bien que quelqu'un prenne une décision, et j'estime qu'elle appartient aux leaders du groupe concerné.

Quel est votre avis à ce sujet? Reconnaissez-vous qu'il faut une décision majoritaire, et que d'habitude, il faut pouvoir exercer un leadership, ce qui signifie qu'on ne peut pas faire d'omelette sans casser des oeufs?

M. Cardozo: Une brève remarque à faire à ce sujet, et je crois que M. Binavince ajoutera quelque chose.

Notre espoir est qu'une assemblée constituante sera capable de préparer un document qui fasse presque l'unanimité.

Un des points importants à considérer pour ce qui est d'une assemblée constituante est qu'il ne s'agit pas de 26 millions de Canadiens qui essaient tous de se parler. C'est un plus petit échantillon représentatif—du moins on l'espère—de notre pays, dont les membres peuvent dialoguer. Un des points importants de ce processus est de permettre à chacun d'expliquer quelles sont ses préoccupations, de sorte qu'en fin de compte, les autochtones ne seront pas les seuls à défendre leurs intérêts mais que tout le monde en comprendra l'importance.

Si cela ne se produit pas et si tout se ramène à un vote à la majorité simple, je conclurais que l'assemblée n'a pas fait ce que l'on attendait d'elle.

Mme Campbell: Une remarque sur un point. Je ne me considère pas comme un vieux routier de la politique, mais depuis que j'en fais, j'ai pu constater que le peuple canadien avait modifé la composition de la Chambre des communes. Alors qu'auparavant, on y trouvait, disons, un seul type de personnes, il y en a maintenant une multitude.

Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que lorsque les Canadiens élisent des députés, ils s'attendent à ce que ceux-ci prennent des décisions. Qu'il s'agisse de la Chambre des communes, des assemblées législatives, des assemblées provinciales ou d'une assemblée constituante, le leadership est un facteur qui compte.

Je doute que la tyrannie de la majorité s'exerce dans un organisme aussi nouveau que celui là. Je ne sais pas si nous disposons du temps nécessaire.

M. Cardozo: Une brève réponse. L'autre option est la tyrannie de l'exclusion, c'est-à-dire, le fait de ne même pas être présent. Je crois que nous préférerions être un groupe minoritaire au sein d'une assemblée constituante générale...

Le coprésident (M. Edwards): À ce propos, monsieur Cardozo, vous avez joint à votre mémoire une liste d'organisations coiffées par votre conseil. Bien que cette liste soit très longue, elle n'est peut-être pas complète.

M. Cardozo: Certainement.

• 1035

The Joint Chairman (Mr. Edwards): The problem is that the groups that have not come under your umbrella, for whatever reason, might say the CEC does not represent them; therefore, they need to be there. We talked about non-Charter people. What about non-CEC people? Where does it all end?

Mr. Chan: I think the answer to that lies partly in the make-up of this constituent assembly. We recognize, of course, that our council does not speak for all people with ethnic backgrounds. Therefore it is our proposal that if we were looking at that grouping, we would put forward the names not only of people who are involved in our council but also of people who are not. Likewise, the federal Parliament would put forward the names of Members of Parliament, as well as other people.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Chan, Mr. Cardozo, Mr. Binavince, Ms Hernandez, Dr. Cho, Mr. Kiesewalter, thank you very, very much for your presentation. Dr. Cho, it is good to see you again after St. John's. This has been a big help to our committee. We thank you for the work and the thought that went into it and for the forthright way in which you have answered the questions.

We are going to suspend the sitting for five minutes before hearing our next witnesses, from the Assembly of First Nations.

• 1037

• 1042

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We will reconvene our hearings.

I invite the representatives of the Assembly of First Nations to come to the table. Our witnesses today from the AFN are George Erasmus, National Chief, and Ovide Mercredi, the Manitoba Vice-Chief.

Mr. Erasmus, we are very appreciative that you are with us today. We invite you to make some introductory remarks and then be prepared to take questions from the members of the committee.

Chief George Erasmus (National Chief, Assembly of First Nations): Thank you, Mr. Chairman. We have passed out a brief, which is essentially our presentation. I will be making an oral presentation based on the document, and then we will jointly answer questions.

We want to thank you for the opportunity to make this presentation to the Special Joint Committee of Parliament on the Process for amending the Constitution of Canada and to present our fundamental views on how First Nations should be involved in constitutional change in Canada.

First of all, we want to make the point that there are many partners in the federation of Canada. We may all be leading into some dramatic change very soon. We know that many of the other partners are going to be guaranteed

[Traduction]

Le coprésident (M. Edwards): Le problème est que les groupes qui ne se sont pas associés à vous, pour quelque raison que ce soit, pourraient dire que le CEC ne les représente pas et qu'il est donc indispensable qu'ils soient, eux aussi, présents. Nous avons parlé de ceux qui ne sont pas couverts par la Charte. Et ceux qui n'appartiennent pas au CEC? Y a-t-il une limite?

M. Chan: Je crois que la solution tient en partie à la composition de cette assemblée constituante. Nous reconnaissons, bien entendu, que notre conseil n'est pas le porte-parole de tous les groupes ethniques. Nous proposon donc de présenter non seulement les noms des personnes liées à notre conseil mais également ceux des gens qui ne le sont pas. De la même manière, le Parlement fédéral présenterait les noms de députés et de sénateurs, mais aussi celui d'autres personnes.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Chan, monsieur Cardozo, monsieur Binavince, madame Hernandez, monsieur Cho, monsieur Kiesewalter, je vous remercie beaucoup de votre exposé. Monsieur Cho, je suis heureux de vous revoir après notre rencontre à St-John's. Votre intervention a été très utile à notre comité. Nous vous remercions du travail et de l'effort de réflexion qu'il représente ainsi que de la franchise avec laquelle vous avez répondu aux questions.

Nous allons suspendre la séance pendant cinq minutes avant d'entendre nos prochains témoins, qui représentent l'assemblée des Premières nations.

Le coprésident (M. Edwards): Nous reprenons l'audience.

J'invite à cette table les témoins de l'Assemblée des Premières nations: George Erasmus, chef national, et Ovide Mercredi, vice-chef du Manitoba.

Monsieur Erasmus, nous sommes très heureux que vous puissiez être des nôtres aujourd'hui. Nous vous invitons à faire quelques remarques préliminaires, après lesquelles les membres du comité vous poseront des questions.

Le chef George Erasmus (chef national, Assemblée des Premières nations): Merci, monsieur le président. Nous avons déjà distribué un mémoire qui constitue l'essentiel de notre exposé. Je m'en inspirerai pour dire quelques mots, après quoi, nous répondrons tous deux à vos questions.

Nous vous remercions de nous offrir la possibilité de prendre la parole devant le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada et de présenter nos vues essentielles sur la manière dont les Premières nations devraient participer au changement constitutionnel au Canada.

En premier lieu, nous tenons à souligner le fait que la fédération du Canada comprend de nombreux membres. Nous nous acheminons peut-être vers des changements profonds qui pourraient se produire très bientôt. Nous savons que la

participation, such as the federal government and the provinces. One of the partners that may not be guaranteed a role is the First Nations. We want to make the point that we must absolutely be involved in a renewed process. It is our belief that we are probably the most vulnerable of the partners of the Canadian federation because we have no guaranteed role in constitutional change.

We have had many experiences in Canada, whether constitutional or otherwise, to prove to us that we are in a vulnerable situation. The threat to our aboriginal languages, we believe, is not an accident. It is not irreparable or unavoidable, but nevertheless the reality is that there is no serious protection for our language or culture anywhere in this country.

• 1045

We have the legacy of having hydro development projects imposed on First Nations. We have the continuing colonizing and subjugating legislation of the Indian Act, a fall-back from the 18th and 19th centuries, and lately we are even starting to get some judicial decisions, like the Gitksan Wet'suwet'en case, that fall back on early concepts of Europeans having the ability to land in North America and use the act of discovery to proclaim and completely do away with the rights of existing societies in the Americas.

We think that this kind of deprivation of our rights and ignoring of the basic human and treaty rights that First Nations continue to have does not serve Canada well, particularly when Quebec continues to assert that a large part of its right is the right of self-determination.

If a group in Canada are going to proclaim that they have the full right to exercise self-determination because they are being denied the ability to grow fully to their potential and control their futures, and one examines where Quebec is in Canada and one examines First Nations, I suspect that one would find very quickly that if anyone has the right to call for that particular right to be fully exercised it probably is First Nations.

We do not want to go into any great depth about whether or not Quebec has a legitimate right to claim self-determination. We just want to point out the fact that First Nations also have that right.

One of the notions we want to deal with in this presentation that continues to cause tremendous concern for us is the very false and historically distorting notion that there are two founding nations in Canada. We would like to bury that and for it never to rise again.

We want to deal with the essential principle of aboriginal consent when constitutional amendments that impact on aboriginal people are being considered. We want to deal with our participation in first ministers meetings. We want to look at the potential use of constituency assemblies, and we will make reference to the possible use of referendums.

# [Translation]

participation de beaucoup des autres membres de cette fédération est garantie; c'est le cas pour le gouvernement fédéral et les provinces. Mais il n'en va pas de même pour les Premières nations. Nous tenons à insister sur le fait qu'il est absolument indispensable que nous participions à l'élaboration d'un nouveau processus. Nous sommes convaincus que nous sommes probablement les plus vulnérables des membres de la fédération canadienne car nous n'avons aucun rôle garanti dans le changement constitutionnel.

Nous avons eu bien des preuves au Canada, que ce soit sur le plan constitutionnel ou autre, de notre vulnérabilité. La menace qui pèse sur nos langues autochtones n'est pas, à mon avis, accidentelle. Ce n'est pas irréparable ou inévitable, mais il n'en reste pas moins qu'il n'existe nulle part dans le pays de véritable protection pour notre langue ou notre culture.

Les Premières nations se sont fait imposer des projets hydro-électriques. Nous continuons d'être colonisés et dominés par la Loi sur les Indiens, un vestige des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, et dernièrement, on a même commencé à rendre certains jugements, comme dans l'affaire Gitksan Wet'suwet'en, où l'on s'est appuyé sur d'anciens concepts selon lesquels les Européens peuvent débarquer en Amérique du Nord et, sous le prétexte de la découverte, proclamer que les terres leur appartiennent et supprimer complètement les droits des sociétés existant déjà en Amérique.

Nous pensons que le fait de nous priver ainsi de nos droits et de ne pas tenir compte des droits fondamentaux de la personne ainsi que des droits issus de traités et que les Premières nations possèdent toujours, n'aide pas tellement le Canada, en particulier quand le Québec continue d'affirmer que l'un de ses principaux droits est le droit à l'autodétermination.

S'il y a un groupe au Canada qui doit proclamer qu'il a droit à l'autodétermination parce qu'on lui refuse la possibilité de s'épanouir pleinement et de contrôler son avenir, et si l'on examine la situation du Québec au Canada et la situation des Premières nations, on constaterait très vite, je pense, que si quelqu'un a le droit de réclamer ce droit, ce sont probablement les Premières nations.

Nous ne voulons pas discuter longuement de la légitimité du droit du Québec en matière d'autodétermination. Nous voulons seulement signaler que les Premières nations possèdent également ce droit.

L'une des notions dont nous voulons parler dans cet exposé parce qu'elle continue à être la source de préoccupations considérables, est la notion selon laquelle il y a deux nations fondatrices au Canada. C'est une notion absolument fausse et elle déforme l'histoire. Nous aimerions l'enterrer à jamais.

Nous voulons parler du principe essentiel du consentement des autochtones lorsqu'on envisage d'adopter des modifications constitutionnelles qui auront des effets sur les peuples autochtones. Nous voulons parler de notre participation aux réunions des premiers ministres. Nous voulons parler également de la possibilité d'avoir recours à des assemblées constituantes ainsi qu'à des référendums.

Our first primary concern is the distortion of history that somehow this was an empty land, this was a wasteland and nations were not here when Europeans fought for the Americas, and that somehow Canada was founded by the peoples who came from Europe, primarily from France and Great Britain. That is a distortion of history that virtually any citizen of any nation anywhere in the world can tell you. Aboriginal people were here first, and they were a major part of the development of what is Canada.

To proceed with constitutional change as if we were not here and we were late comers, or a minority population of no significance, does the native people an incredible injustice and leaves a scar on Canada that continues to refuse to be cured and healed.

We are still hearing proposals being made, even to this committee, that talk about future constitutional change that will give yet more protection to the English and the French languages, their cultures, and even their laws. No reference is made to First Nations language, culture, and laws.

#### • 1050

Under the Newfoundland proposal, for instance, aboriginal people would not be given the same kind of safeguards as English and French culture, languages, and laws. So we strongly suggest that to primarily focus the constitutional process on federal and provincial terms is far too narrow a scope to be fair to the communities that are a part of this single state.

The Citizens Forum on Canada's Future, which we are not participating in and are not encouraging people to participate in, has heard from a tremendous number of Canadians who, even without our coaxing, have said that aboriginal people and their concerns must be a primary concern for Canada and must fundamentally be part of the constitutional process. The report of the Ontario Select Committee on Confederation also mentioned that there is equally a concern in the largest province in Canada to make sure the concerns of native people are protected and dealt with and that native people themselves be part and parcel of that solution.

The first principle we want to deal with is the essential principle of First Nation aboriginal people in Canada giving their consent to constitutional amendments that will play a role in our lives and will impact on our rights and our future. We believe it is absolutely fundamental that we play a primary role in which we can give our consent. We believe we can argue that, historically, native people in North America gave their consent, whether for the signing of treaty so that their territory could be developed by the British crown or, in more recent cases, such as a fishing case that has become very famous and important to us, regarding a man named Sparrow, the Supreme Court made it very clear that for

## [Traduction]

La première chose qui nous préoccupe beaucoup, c'est qu'on dénature l'histoire en disant que lorsque les Européens se sont battus pour l'Amérique, aucune nation n'y habitait, il y avait seulement des terres inoccupées, un véritable désert, et que le Canada a été fondé par des peuples qui sont venus d'Europe, en particulier de France et de Grande-Bretagne. Presque n'importe qui au monde pourra vous dire que l'on déforme l'histoire. Les peuples autochtones sont arrivés ici les premiers et ils ont contribué beaucoup au développement du pays qu'est le Canada.

Si l'on apporte des modifications constitutionnelles comme si nous n'avions pas été ici et que nous soyons arrivés après les autres, ou comme si nous étions une population minoritaire de peu d'importance, on commet une injustice incroyable envers les autochtones, et le Canada en gardera une cicatrice inguérissable.

On entend encore des gens dire, même à ce comité, que de futures modifications constitutionnelles vont donner encore plus de protection aux langues, aux cultures et même aux lois anglaises et françaises. Il n'est aucunement question de la langue, de la culture et des lois des Premières nations.

En vertu de la proposition de Terre-Neuve, par exemple, les peuples autochtones ne jouiraient pas du même genre de protection qu'on accorde aux cultures, aux langues et aux lois anglaises et françaises. Si l'on fait porter le processus constitutionnel principalement sur des considérations fédérales et provinciales, il sera impossible d'être juste envers les collectivités qui font partie d'un même grand État.

Le Forum des citoyens, auquel nous ne participons pas et auquel nous n'encourageons pas les gens à participer, a entendu un nombre considérable de Canadiens qui ont dit, sans même que nous les y ayons poussés, que les peuples autochtones et leurs préoccupations doivent intéresser le Canada au plus haut point et doivent constituer une partie essentielle du processus constitutionnel. Le rapport du Comité spécial de l'Ontario sur la Confédération mentionne également qu'on cherche dans la plus grande province du Canada à s'assurer que les intérêts des peuples autochtones seront protégés et que les peuples autochtones eux-mêmes participent règlement de la situation.

Le premier principe dont nous voulons parler, c'est le principe fondamental selon lequel les peuples autochtones du Canada, soit les Premières nations, doivent donner leur consentement aux amendements constitutionnels qui auront des répercussions sur nos vies, nos droits et notre avenir. Nous estimons absolument essentiel de jouer un rôle assez important pour que nos puissions donner notre consentement. Nous croyons pouvoir donner des exemples historiques de cas où les peuples autochtones d'Amérique du Nord ont donné leur consentement, soit en signant des traités pour que la Couronne britannique exploite leur territoire, ou encore dans des cas plus récents, comme celui de l'affaire

section 35 rights to be in any way affected, altered, amended, or extinguished, we must give our consent. Likewise, our consent is vital even for the regulation of activities that will interfere with aboriginal rights and activities.

The court emphasized the importance of the federal government's fiduciary responsibility to us which has, as one of its primary duties, protecting the necessary consent of First Nations. The Supreme Court also ruled that the federal government should never become involved in sharp dealing when dealing with First Nation interests.

The experience we have is that, if federal or provincial governments are left to their own devices to protect our interests and if we are not there to defend ourselves, we have never, in the history of Canada, experienced a situation where governments have been our champions. It just does not occur. It has not happened. Instead, what continues to happen is a further consolidation and strengthening of the powers of the federal government or provincial governments over native people. We can cite many examples, but we have a few that we mention in this presentation.

#### • 1055

First, on April 16, 1981, eight provinces got together and signed an accord. It was in the middle of the debate in Canada on patriating the Constitution. Those eight provinces signed an accord concerning the patriation process that would have indefinitely delayed the recognition of aboriginal treaty rights after patriation. Meanwhile, we had the federal government and two provinces prepared to patriate with a recognition clause. They all got together and left Quebec out of a new accord, which now had nine provinces and the federal government, in November of the same year, 1981. We now had a new agreement on patriation and a constitutional clause that would have recognized aboriginal peoples, their treaty rights, their aboriginal rights, plus equality in this country. They were removed.

It is very clear. When we are not there to protect ourselves, we are the ones who get short shrift, time after time.

Finally, we have just experienced the Meech Lake process, and the irony was that the Meech Lake process started during the first ministers' process with aboriginal people. It coincided. It ran right along, side by side. One month after the first ministers abruptly ended in the middle of the day the process to deal exclusively with aboriginal interests and the Canadian Constitution, there was another process, a first ministers' meeting to concentrate on Quebec

### [Translation]

Sparrow, qui concernait des droits de pêche. Cette affaire est maintenant très bien connue et elle est importante pour nous. La Cour suprême a affirmé très clairement que nous devons donner notre consentement pour que l'on modifie ou que l'on abroge des droits prévus à l'article 35. De même, notre consentement est crucial même lorsqu'il est question de réglementer des activités qui entraveront les droits et les activités des autochtones.

La cour a souligné l'importance de l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral envers nous, l'un des principaux éléments de cette obligation étant de s'assurer que les Premières nations peuvent donner leur consentement lorsqu'il est nécessaire. La Cour suprême a également déclaré que le gouvernement fédéral ne devrait jamais négocier de façon déloyale lorsqu'il s'agit des intérêts des Premières nations.

D'après notre expérience, si nous laissons au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux le soin de protéger nos intérêts et si nous n'intervenons pas pour nous défendre nous-mêmes, dans toute l'histoire du Canada, nous n'avons jamais vu de cas où les gouvernements se sont faits nos défenseurs. Il n'en est tout simplement jamais ainsi. Cela n'est jamais arrivé. Au contraire, ou continue d'assister à la consolidation et au renforcement des pouvoirs du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux sur les peuples autochtones. Il y a de nombreux exemples que nous pourrions vous donner, mais nous en avons choisi seulement quelques-uns.

Tout d'abord, le 16 avril 1981, huit provinces se sont réunies et ont conclu un accord. C'était au milieu du débat qui a eu lieu au Canada sur le rapatriement de la Constitution. Ces huit provinces ont signé un accord portant sur un processus de rapatriement qui aurait retardé indéfiniment la reconnaissance des droits issus de traités et des droits ancestraux après le rapatriement. En même temps, le gouvernement fédéral et deux des provinces se préparaient à rapatrier la Constitution en y incluant une clause de reconnaissance de nos droits. Ensuite, en novembre de cette même année 1981, il y a eu de nouvelles réunions, à l'issue desquelles le gouvernement fédéral et neuf des provinces ont conclu un nouvel accord dont le Ouébec était exclu. Nous avions alors un nouvel accord sur le rapatriement et une clause constitutionnelle qui aurait reconnu les peuples autochtones, leurs droits issus de traités, leurs droits ancestraux, en plus de l'égalité dans le pays. Or on a supprimé cette disposition.

C'est très clair. Lorsque nous ne sommes pas là pour nous protéger nous-mêmes, c'est nous qui faisons rouler, à chaque coup.

Enfin, il y a eu le processus du lac Meech. L'ironie, c'est que ce processus a été entamé pendant que les premiers ministres se mettaient à étudier la question des peuples autochtones. Les deux processus ont coïncidé, ils se sont déroulés parallèlement. Un mois après que les premiers ministres eurent brusquement mis fin, au milieu de la journée, au processus visant à traiter exclusivement des intérêts des autochtones dans le cadre de la Constitution

issues, from which we were excluded. We argued at the time that even if the focus was on Quebec, we should be there.

What happened? We had an agreement that would have detrimentally affected the rights of First Nations in this country. We did not have the essential recognition clause that would have balanced Quebec's distinct society in Quebec for First Nations. We did not have the national recognition clause that would have been able to balance the other fundamental recognitions. We were not questioning them at all. We were saying, give us the same protection so that in Canada we can have the proper tensions between the different recognitions that are essential.

We do not question the fact that Quebec is a distinct society. We support it. If you are going to use my wording, I can go to the point of saying that Quebec is a nation and I am putting it in the Canadian Constitution. I have no problem with any of those kinds of things. That is not the problem we had with Meech Lake. The problem is that we were not recognized there. The provinces and the federal government already have power over us. To have further recognition without giving balance, that was our problem.

Further, there are a few places in the country where we are either a significant population or we are the majority. We were going to be virtually denied the ability to create provinces in the north, because now a veto was being given over our future to every one of the ten provinces. Somehow it was forgotten that none of the other provinces, when they were being created, had to go to even a single province for approval before they got power over their resources. But in the last place where native people are a majority, it was going to be virtually impossible.

People say there were going to be other first ministers meetings that were going to come from Meech Lake. Let us look at them. Two meetings were going to occur every year; one on the economy, one on other issues.

#### • 1100

Were we on the agenda? Were we given a constitutional guarantee that we were on the agenda? Not at all. In fact, a clause was going to go into the Constitution that talked about an agenda that was acceptable to the people involved. It seemed to us that the normal powers of the chair to invite First Nations might be affected. One can argue about that. We have heard the other side saying it could not be done. The point of the matter is, why should there be doubt? The point of the matter is, we should have been guaranteed a role in first ministers meetings.

It can also be argued that section 35(1) of the Constitution Act, 1982 recognizes to some extent the principle of aboriginal consent. The reason we state that is, if you read section 35(1) of the Constitution, Part II, that

## [Traduction]

canadienne, les premiers ministres ont entamé un autre processus axé sur les questions relatives au Québec et dont nous avons été exclus. Nous avons objecté à ce moment-là que même si le processus concernait le Québec, nous devrions participer.

Que s'est-il passé? Il y a eu un accord préjudiciable aux droits des Premières nations dans ce pays. Nous n'avions pas la clause essentielle de reconnaissance de nos droits qui aurait fait contrepoids, pour les Premières nations du Québec, à la clause de la société distincte consentie à cette province. Nous n'avions pas la clause dans laquelle on aurait reconnu nos droits à l'échelle nationale, qui nous aurait permis de contrebalancer la reconnaissance d'autres droits fondamentaux. Nous ne mettions aucunement ces droits en cause. Nous demandions simplement qu'on nous accorde la même protection afin d'assurer un équilibre essentiel entre les différents droits reconnus au Canada.

Nous ne contestons pas au Québec le droit d'être une société distincte. Nous appuyons ce principe. J'irai même jusqu'à dire que le Québec est une nation et que je suis prêt à l'inscrire dans la Constitution canadienne. Je ne m'oppose aucunement à ce genre de chose. Ce n'est pas ce que nous reprochons au processus du lac Meech. Nous protestons parce que nos droits n'ont pas été reconnus. Les provinces et le gouvernement fédéral ont déjà des pouvoirs sur nous. Nous protestons parce que l'on a reconnu d'autres droits, mais pas les nôtres.

En outre, il y a quelques endroits au pays où nous constituons une partie importante de la population et d'autres où nous sommes même la majorité. On allait pratiquement nous refuser la possibilité de créer des provinces dans le Nord, en accordant dorénavant un droit de veto sur nos projets d'avenir à chacune des dix provinces. On semble avoir oublié qu'aucune des provinces déjà créées n'a été obligée d'obtenir l'approbation d'une autre province avant de pouvoir gérer ses ressources. Par contre, là où les peuples autochtones constituent la majorité, il serait pratiquement impossible de créer une province.

Les gens disent que d'autres réunions de premiers ministres allaient découler de l'Accord du lac Meech. Voyons de quoi il s'agissait. Deux réunions devaient avoir lieu chaque année, l'une portant sur l'économie et l'autre sur d'autres questions.

Étions-nous inscrits à l'ordre du jour? La Constitution nous garantissait-elle que nous serions inscrits à l'ordre du jour? Pas du tout. Au contraire, on devait inclure une disposition dans la Constitution, où il était question d'un ordre du jour acceptable pour les personnes intéressées. Il nous a semblé que le président n'aurait peut-être pas comme d'habitude le pouvoir d'inviter les Premières nations. Les opinions varient sur ce point. Nous avons entendu certains dire que ce n'est pas possible. Le fait est que le doute ne devrait pas exister. On aurait dû nous garantir un rôle à jouer lors des réunions des premiers ministres.

On peut également objecter que le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît dans une certaine mesure le principe du consentement des autochtones. De fait, si vous lisez le paragraphe 35(1) de la partie II de la

recognizes our rights, affirms our rights, makes it very clear that when sections of the Constitution that directly affect First Nations—35, 91, 24, etc., etc.—we must live in Canada by the principle that First Nations be included in first ministers' meetings that will affect those sections of the Constitution.

In addition, at the international level, the ILO Convention of 1989/169 is beginning to establish minimum standards of conduct for state governments. It is suggesting to world governments that First Nations, indigenous people, must participate and co-operate in government initiatives that will affect them. They must be consulted with the object of achieving agreement or consent to the proposed measures. We do not believe that goes far enough.

We do not suggest that Canada need be limited to minimum standards that are acceptable to the world. We are supposed to be the leading edge of human rights. So we urge you to recommend to Parliament and the federal government that the principle of aboriginal consent be entrenched in the formal amending procedure for Canada's Constitution. We go to the point of saying that if unanimous consent is not forthcoming from all of the provinces to modify the amending procedure, then the federal government and Parliament should withhold approval of any future amendments affecting aboriginal people that have not received the free and informed consent of our people.

We strongly believe a resolution to this effect should be seriously considered by Parliament. We add that if the federal government and Parliament are really going to start to become the proper fiduciary that sections 35 and 91(24) really mean and the role they are supposed to play in our treaties, the fiduciary responsibility and the honour of the Crown are really at stake. This is a minimum that can be done.

Another item we want to bring up is the necessity for aboriginal participation at first ministers' conferences. The status quo in Canada does not guarantee our participation. The existing rules and procedures do not allow us to feel free and rest assured that even when matters are going to affect us directly we are absolutely going to be guaranteed a role at first ministers' meetings.

It is not enough to be told that non-derogation clauses will be added to constitutional amendments so that existing rights will not be affected. We must play a role in first ministers' meetings. There is no other way around it.

#### • 1105

The reality is that our joint history has taught us that unless we represent ourselves, we have no guarantees. We have no assurances that even the existing rights we have will be protected, never mind additional resolutions that will be satisfactory to us. Not to belabour the point, but it is very, very clear to us that if we do not participate, we will probably be in a situation where our rights will be detrimentally affected.

## [Translation]

Constitution, qui reconnaît et confirme nos droits, vous voyez très clairement que lorsqu'on discute, aux réunions de premiers ministres, de questions relatives aux articles de la Constitution canadienne touchant directement les Premières nations—les articles 35, 91, 24, etc.—par principe, les Premières nations doivent participer à ces réunions.

En outre, à l'échelle internationale, la Convention 1989/169 de l'Organisation internationale du travail commence à établir des normes minimales de comportement pour les gouvernements. Elle dit aux gouvernements du monde que les Premières nations, les peuples autochtones, doivent participer et coopérer aux initiatives gouvernementales qui auront une incidence sur eux. Il faut les consulter afin d'en venir à une entente ou d'obtenir leur consentement concernant les mesures proposées. Nous ne croyons pas que ce soit suffisant.

Nous ne disons pas que le Canada doit se limiter à des normes minimales que le monde juge acceptables. Nous sommes censés être à l'avant-garde dans le domaine des droits de la personne. Nous vous exhortons donc à recommander au Parlement et au gouvernement fédéral d'inclure le principe du consentement des autochtones dans la procédure officielle de modification de la Constitution du Canada. Nous allons même jusqu'à dire que si les provinces ne donnent pas toutes leur consentement pour changer la procédure de modification, le gouvernement fédéral et le Parlement devraient refuser d'approuver tout nouvel amendement touchant les peuples autochtones tant que nous n'aurons pas accordé notre consentement librement et en toute connaissance de cause.

Nous croyons sincèrement que le Parlement devrait sérieusement examiner une résolution en ce sens. Nous ajoutons que si le gouvernement fédéral et le Parlement veulent vraiment commencer à jouer leur rôle de fiduciaires au sens des articles 35 et 91(24) et à remplir leur fonction dans l'application de nos traités, le rôle de fiduciaire et l'honneur de la Couronne sont vraiment en jeu. C'est le minimum que nous demandons.

Nous voulons également discuter de la nécessité de faire participer les autochtones aux conférences des premiers ministres. Le maintien du statu quo au Canada ne garantit pas notre participation. Les règles et les procédures actuellement en vigueur ne nous donnent pas un sentiment de liberté et ne nous garantissent pas que même lorsqu'on discutera de questions qui nous toucheront directement, nous allons nécessairement avoir un rôle à jouer dans les réunions des premiers ministres.

Il ne suffit pas de nous dire qu'on ajoutera aux amendements constitutionnels des clauses de non-dérogation afin que nos droits existants ne soient pas touchés. Nous devons jouer un rôle aux réunions des premiers ministres. Il n'y a pas d'autre solution.

Le fait est que notre histoire commune nous a appris que nous n'avons aucune garantie à moins de nous représenter nousmèmes. Nous n'avons aucune assurance que même nos droits existants seront protégés et encore moins que les résolutions futures nous satisferont. Je ne veux pas m'étendre plus longtemps sur la question, mais il est extrêmement clair pour nous que si nous ne participons pas, nous verrons probablement adopter des modifications préjudiciables à nos droits.

We know one of the reasons the concept of a constituent assembly is being considered is that there is an outcry from the Canadian population for a process that involves the public and does not leave the major work of constitutional change simply in the hands of either first ministers or Parliament and the legislative assemblies of Canada. For us, the concept of a constituent assembly has some partial or limited use. At best, we think it is a partial solution. For us, it does not in any way replace the need for specific entrenchment of the principle of aboriginal consent to constitutional amendments that affect First Nations, nor can it be a replacement for full and direct aboriginal participation at first ministers' conferences.

Nevertheless, there are certain conditions under which we believe constituent assemblies might be useful. The primary purpose cannot be simply to attempt to resolve difficulties that cannot be solved in other ways. One of the primary purposes should be to include the enhancement of aboriginal participation in the constitutional amendment process.

As a general rule, if there are going to be aboriginal delegates to a constituent assembly, they should be chosen by aboriginal people. We do not discourage governments from selecting aboriginal people, but we cannot live with a situation where other people will be choosing from among us those who are going to fundamentally represent our inherent rights at constitutional fora.

If aboriginal matters are going to be considered in constituent assemblies, prior approval of aboriginal people is necessary. There are certain issues we do not want dealt with in those kinds of fora. For instance, we would never want treaty issues to be dealt with in a constituent assembly.

In addition, the role and number of aboriginal people should be significant. We could not accept the notion that because we are a small part of the Canadian population, we should play a minority role in the country, because we do not believe we would be given adequate representation. The other point worth making is that because our population is spread across the country, there are very few places in the country where we are a significant population.

• 1110

We believe the total number of descendants of aboriginal people in this country is around 1.5 million. That is more people than in all the Atlantic provinces. Yet Newfoundland, P.E.I., New Brunswick and Nova Scotia each have their own government representatives, far greater significance than aboriginal people would have if we could use the full weight of our numbers. So it is not completely true that we would not be fully represented if a population representative was

[Traduction]

Nous savons qu'on examine la possibilité de créer une assemblée constituante, notamment parce que la population canadienne réclame un processus permettant au public de participer afin que la plus grande partie des travaux menant à une modification constitutionnelle ne soit pas laissée uniquement aux premiers ministres, ou au Parlement et aux assemblées législatives du Canada. D'après nous, le concept d'une assemblée constituante a une utilité partielle ou limitée. Au mieux, nous pensons que c'est une solution partielle. Nous ne pensons pas qu'elle pourrait remplacer la nécessité de constitutionnaliser le principe du consentement des autochtones pour l'adoption d'amendements constitutionnels touchant les Premières nations, et elle ne peut pas non plus remplacer la participation pleine et directe des autochtones aux conférences des premiers ministres.

Quoi qu'il en soit, nous croyons que des assemblées constituantes pourraient être utiles, mais à certaines conditions. Le premier objectif ne peut pas être simplement de tenter de résoudre des difficultés qu'on ne peut pas résoudre autrement. L'un des premiers objectifs devrait être d'insérer dans le processus de modification constitutionnelle une plus grande participation des autochtones.

Si des délégués autochtones doivent participer à une assemblée constituante, ils devraient être choisis par les autochtones. Nous ne voulons pas dissuader les gouvernements de choisir des autochtones mais nous ne pouvons pas accepter que d'autres personnes choisissent parmi nous ceux qui vont au fond représenter nos droits inhérents à une tribune constitutionnelle.

Si des assemblées constituantes doivent examiner des questions touchant les autochtones, les autochtones devront nécessairement donner leur approbation préalable. Il y a certaines questions que nous ne voulons pas voir examinées dans ce genre de tribune. Par exemple, nous ne voudrions jamais qu'une assemblée constituante s'occupe de questions concernant nos traités.

De plus, le rôle des représentants des peuples autochtones et leur nombre devraient être importants. Nous ne pourrions pas accepter qu'en raison de notre petit nombre par rapport à l'ensemble de la population canadienne, on nous oblige à jouer un rôle minoritaire dans le pays, car nous ne croyons pas que nous serions ainsi suffisamment représentés. Il convient de souligner ici que s'il y a très peu d'endroits au pays où nous constituons une partie importante de la population, c'est parce que notre population est répartie dans tout le pays.

Nous estimons à 1,5 million de personnes le nombre total de descendants des peuples autochtones au pays. Cela représente plus de gens qu'il n'y en a dans toutes les provinces de l'Atlantique réunies. Pourtant, Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveul-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont leur propre représentation gouvernementale, ce qui leur accorde une importance beaucoup plus grande que celle qu'auraient les peuples

used, but because of the way in which Canada focuses itself on federal-provincial relations in relation to the Constitution, aboriginal people are at a disadvantage.

An important goal of a constituent assembly would be to achieve a true consensus. If it is used, we would encourage the constituent assembly to adopt the model that First Nations have historically tried to operate by, and that would be to arrive at consensus. If in fact a constituent assembly was one part of the process and aboriginal people had been given an important role, obviously we would still be outnumbered. It would be important to arrive at consensus. With aboriginal people participating and everyone else representing their provinces or other communities in Canada, we would agree with whatever came out of it. That we could live with.

The Newfoundland proposal talks about half the elected delegates to a constituent assembly being based on the principle of equality. He is referring to equality when he talks about the provinces, but the problem is that he is leaving out Yukon and the Northwest Territories simply because they are not yet provinces, and he deals with them in a way that is far less than equality. For us, there is a concern there. This is the last place in the country where we represent either a significant population or the majority.

Finally, there must be a suitable balance between what we would put in one category, the federal-provincial delegates, and everyone else. While we argue for a significant role, we also see that if the constituent assembly concept is going to be used, it cannot grow to an overwhelming size or it will be unable to function.

We are exploring the possibility of using a First Nation or an aboriginal constituent assembly, to be used when our consent would be required for constitutional amendments. We have not finalized our position or finished our research in this area, but we are looking at the possibility of an exclusive constituent assembly of First Nations citizens who could be used to give their consent to constitutional amendments.

As far as referenda, we have some problems with how referenda could be used. We believe they might be used in limited situations. It is conceivable that a referendum could be proposed for either broadly based questions on policy or for a concluded, negotiated set of constitutional amendments. So once the work had been done, we could go to the people for their approval. We could see where that approach might be used in narrow circumstances, but it is our position that we would probably have to look at each and every one of these situations before we would give our blanket approval to the use of referenda.

### [Translation]

autochtones s'ils pouvaient tirer partie du poids de leur nombre. Par conséquent, il n'est pas tout à fait juste de dire que nous ne serions pas pleinement représentés par une représentation selon la population, mais compte tenu de l'accent que l'on met au Canada sur les relations fédérales-provinciales dans le cadre de la Constitution, les peuples autochtones sont désavantagés.

L'objectif primordial d'une assemblée constituante serait de dégager un véritable consensus. Si l'on optait pour cette voie, nous vous invitons à adopter le modèle que les Premières nations ont toujours tenté d'appliquer, et qui est fondé sur la recherche du consensus. Si une assemblée consituante devait faire partie du processus, même si les peuples autochtones devaient y jouer un rôle important, nous demeurerions tout de même surpassés en nombre. Si les peuples autochtones participaient, de concert avec tous les autres représentants des provinces ou d'autres communautés au Canada, nous souscririons aux conclusions de l'assemblée, quelle qu'elle soit. Nous pourrions accepter cela.

Selon la proposition de Terre-Neuve, la moitié des délégués à une assemblée constituante seraient des élus, en fonction du principe de l'égalité. Il s'agit peut-être d'égalité lorsqu'on songe aux provinces, mais le problème, c'est qu'on laisse pour compte le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest tout simplement parce qu'ils n'ont pas encore le statut de province. On les traite d'une manière qui est loin d'être équitable et cela nous préoccupe. En effet, ce sont des régions du pays où nous représentons soit une proportion importante de la population, soit la majorité.

Enfin, il doit y avoir un équilibre adéquat entre la catégorie des délégués fédéraux-provinciaux et les autres participants. Certes, nous voulons avoir notre mot à dire au sein d'une éventuelle assemblée constituante, mais nous savons fort bien qu'une telle assemblée ne peut avoir une taille démesurée, autrement elle ne pourra pas fonctionner.

Nous envisageons la possibilité de mettre sur pied une assemblée constituante autochtone ou des Premières nations, auprès de laquelle on pourrait obtenir notre consentement à l'égard de modifications constitutionnelles. Nous n'avons pas encore terminé nos recherches dans le domaine ni fixé notre position, mais nous examinons la possibilité de créer une assemblée constituante exclusivement composée de citoyens des Premières nations, qui pourraient donner leur assentiment à des modifications constitutionnelles.

Pour ce qui est des référendums, leur utilisation fait problème. Nous pensons qu'on pourrait y avoir recours dans des situations précises. On peut envisager de tenir un référendum sur de grandes questions d'orientation ou sur un ensemble de modifications constitutionnelles déjà négociées. Une fois le travail accompli, on pourrait demander au peuple son approbation. Nous convenons que cette approche pourrait être utilisée dans des circonstances précises, mais il nous faudrait étudier chacune d'entre elles avant de sanctionner globalement le recours à des référendums.

• 1115

One of the concerns we have about referenda is the obvious lack of control we would probably have over the questions that would be put to the people of Canada. As much as we would argue for certain wording, we would undoubtedly not be in a situation in which we would be shaping the final wording. If we did have a principle role and if agreement were arrived at by all parties, that would obviously make the whole concept of a referendum in certain circumstances more acceptable to us.

Further, one way in which we might use a referendum internally would be for First Nations to give their consent to certain constitutional amendments that would affect our people.

In conclusion, then, I just want to summarize some of the points I have made.

We are concerned that the concept of federalism is being defined in terms that are too narrow. If we are continuing to define the constitutional process simply in federal-provincial terms, First Nations are obviously going to be left out once again. That cannot happen.

- 1. We suggest this committee has a solemn responsibility to put forth recommendations that would serve to uphold the status, the rights and the jurisdiction of First Nations in the future. One of the ways in which you can do so is to guarantee that we are going to be full and equal partners in the constitutional process.
- 2. The historical relationship between First Nations and the federal Crown must be safeguarded. In any process of constitutional reform, the federal and provincial governments must not seek to undermine this bilateral relationship we have with Canada through the federal government.
- 3. If constitutional protection is accorded to Quebec on the basis of protecting its society, its language and its culture, equivalent safeguards must be assured for aboriginal people. We cannot accept double standards any longer in this country. I believe that is the same thing that Quebec is trying to tell Canada in relation to how they believe English language and culture have been protected, as opposed to the French culture. So we argue that if safeguards are equivalent for the two dominant languages and population groups in the country, they are, likewise, a principle that should work well to protect our interests.
- 4. Once again, we say that no people in Canada are more vulnerable to unilateral constitutional changes by the federal and provincial governments that will detrimentally affect them than are aboriginal people. Never again must we be marginalized or excluded from the constitutional process, as was the case in the Meech Lake accord process.
- 5. The exclusion of First Nations from the constitutional process, the deprivation of our human rights and the sustained colonization of aboriginal people are not in the interests of Canada. Moreover, these actions are only serving to further legitimize the full exercise of our legal and political rights to self-determination.

[Traduction]

Ce qui nous préoccupe, entre autres, au sujet des référendums, c'est que nous n'aurions sans doute aucun contrôle sur les questions qui seraient soumises aux Canadiens. Même si nous privilégions une certaine formulation, il ne fait aucun doute que nous ne serions pas en mesure d'avoir gain de cause. Si nous pouvions jouer un rôle significatif et si un accord intervenait entre toutes les parties, il va de soi que cela rendrait plus acceptable à nos yeux l'idée d'un référendum.

En outre, on pourrait recourir à un référendum interne qui permettrait aux Premières nations de donner leur assentiment à certaines modifications constitutionnelles qui touchent notre peuple.

Pour conclure, je résumerai certains des points que j'ai soulevés.

Nous pensons que le concept du fédéralisme se définit en des termes trop étroits. Si l'on continue de définir le processus constitutionnel simplement en termes de relations fédéralesprovinciales, les Premières nations vont encore une fois être exclues. Cela ne doit pas arriver.

- 1. Votre comité a la responsabilité solennelle de présenter des recommandations susceptibles de maintenir le statut, les droits et le territoire des Premières nations à l'avenir. L'un des moyens qui s'offrent à vous pour y arriver est de garantir que nous seront des partenaires égaux et de plein droit dans le processus constitutionnel.
- 2. Il convient de protéger la relation historique entre les Premières nations et la Couronne fédérale. Dans tout processus de réforme constitutionnelle, les gouvernements fédéral et provinciaux ne doivent pas tenter de miner les rapports bilatéraux que nous avons avec le Canada par l'entremise du gouvernement fédéral.
- 3. Si l'on accorde une protection constitutionnelle au Québec afin de lui permette de protéger sa société, sa langue et sa culture, il faut accorder des garanties équivalentes aux peuples autochtones. Nous ne pouvons plus accepter qu'il y ait deux poids deux mesures dans notre pays. Je crois d'ailleurs que c'est précisément ce que le Québec tente de faire comprendre au Canada lorsqu'il dit qu'on a accordé une protection à la langue et à la culture anglaises et pas à la culture française. Il s'ensuit que si l'on juge bon d'accorder des garanties équivalentes aux deux groupes de population et aux deux langues dominantes dans notre pays, ce principe devrait également servir à protéger nos intérêts.
- 4. Nous répétons qu'aucun peuple au Canada n'est aussi vulnérable que les autochtones face à des changements constitutionnels unilatéraux de la part des gouvernements fédéral et provinciaux. Ces changements risquent en effet d'être fort préjudiciables. Nous ne devons plus jamais être marginalisés ou exclus du processus constitutionnel, comme cela a été le cas dans le processus de l'Accord du lac Meech.
- 5. L'exclusion des Premières nations du processus constitutionnel, le refus de reconnaître nos droits fondamentaux et la colonisation prolongée des peuples autochtones ne sont pas dans l'intérêt du Canada. D'ailleurs, de telles actions ne servent qu'à légitimer davantage le plein exercice de notre droit politique et légal à l'autodétermination.

- 6. The erroneous notion that Canada has only two founding peoples, namely, the English and the French, must not be used as a basis for determining ways of enhancing the constitutional process.
- 7. In no case in Canada's history have federal and provincial governments adequately protected the jurisdiction and rights of aboriginal people. In particular, federal-provincial constitutional negotiations entail enormous risks for aborigianl people when such talks occur in our absence.

• 1120

- 8. The principle of aboriginal consent to any amendments substantially affecting aboriginal people must be entrenched in Canada's Constitution as an integral part of the amending process. Should unanimous consent not be obtainable from provincial legislatures to modify the amending procedure, then the federal government and Parliament should withhold approval of any future amendments impacting on aboriginal people that have not received our free and informed consent.
- 9. The existing rules and procedures for constitutional reform in Canada have a serious imbalance. The status quo leaves aboriginal people with no reasonable measure of constitutional protection.
- 10. Aboriginal people must be assured full and direct participation at all first ministers' conferences. It is not possible to embark on major changes to federalism without significantly affecting the status, the rights, and the jurisdiction of First Nations.
- 11. The concept of constituent assemblies can, at best, provide a partial solution to enhancing participation in the constitutional process. It does not replace in any way the need for specific entrenchment of the principle of aboriginal consent, nor can it substitute for full and direct participation at first ministers' conferences.

In terms of enhancing aboriginal participation, referenda would appear to have limited application as compared with other methods that we have already mentioned.

Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Chief Erasmus, for a very detailed and thorough presentation.

What is not remarkable is that this is not the first time you have delivered such a message to a body such as ours. What is remarkable to me is that as this committee has gone across the country, your message seems to have started to get through. Wherever we have gone, with one or two exceptions among the 189 witnesses we have heard, your message, your priorities are ranking at the top of the priorities of virtually all of our witnesses.

Where we go from there, we do not know, but what you have brought us today brings a focus to that, as only your assembly could bring, and so we are grateful for it.

### [Translation]

- 6. La notion erronée, selon laquelle le Canada n'a que deux peuples fondateurs, soit les anglophones et les francophones, ne doit pas servir de fondement dans la recherche de moyens pour améliorer le processus constitutionnel.
- 7. Jamais dans l'histoire du Canada les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont adéquatement protégé le territoire et les droits des peuples autochtones. En particulier, des négociations constitutionnelles fédérales-provinciales comportent des risques énormes pour les peuples autochtones lorsqu'elles se déroulent en leur absence.
- 8. Le principe en vertu duquel le consentement des peuples autochtones est nécessaire à l'égard de toute modification qui les touche de près doit être constitutionnalisé en tant que partie intégrale du processus de modification. S'il est impossible d'obtenir le consentement unanime des assemblées provinciales en vue de modifier la procédure de modification, le gouvernement fédéral et le Parlement devraient différer l'approbation de toute modification future touchant les peuples autochtones qui n'auraient pas reçu notre consentement libre et informé.
- 9. Les procédures et les règles existantes en matière de réforme constitutionnelle au Canada comportent un sérieux déséquilibre. Le statu quo laisse les peuples autochtones dépourvus de toute protection constitutionnelle raisonnable.
- 10. Les peuples autochtones doivent être assurés d'une participation entière et directe à toutes les conférences de premiers ministres. Il est impensable de se lancer dans une refonte du fédéralisme sans que cela ait des répercussions profondes sur le statut, les droits et le territoire des Premières nations
- 11. L'idée de créer des assemblées constituantes peut, au mieux, offrir une solution partielle pour améliorer la participation au processus constitutionnel. Mais cela ne change rien au fait qu'il est nécessaire de constitutionnaliser le principe du consentement des autochtones et ne saurait non plus remplacer une participation directe et entière aux conférences des premiers ministres.

Pour ce qui est d'accroître la participation des autochtones, les référendums semblent avoir une application limitée comparativement à d'autres méthodes dont nous avons déjà parlé.

Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup, chef Erasmus, pour cet exposé complet et détaillé.

Ce n'est pas la première fois que vous livrez ce message à un organisme comme le nôtre. Mais ce qui est remarquable, c'est que dans tout le pays, notre comité s'est aperçu que votre message commence à être compris. Partout où nous sommes allés, sur les 189 témoins que nous avons entendus, votre message, vos aspirations se trouvent au premier rang des priorités de la plupart d'entre eux, à quelques rares exceptions près.

Nous ignorons où cela va nous mener, mais vous nous avez apporté aujourd'hui une perspective que seule votre assemblée pouvait nous apporter, et nous vous en sommes reconnaissants.

Before going to our colleagues from the New Democratic Party, our co-chairman, Senator Beaudoin, has a point of clarification.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much, Chief Erasmus.

I have followed very attentively all of your suggestions, but I want to be sure on three little points. The question of the distinct society of the aboriginal people is major, it is very important. Some people think that it is already protected in section 25 with what they have called the Indian Bill of Rights of 1763. I gather from your presentation that you would like something more expressed, something like a declaration that it is really distinct. That is my first point. This, of course, may be enshrined in the Constitution.

The second point is with regard to section 42, because we heard that very often in the north and the west part of the country. The provinces shall not be extended without the accord of the aboriginal people, especially in the north, but not necessarily only there, when they are concerned.

### • 1125

The third point is that many witnesses have suggested that section 37 be resurrected, that is, that we have further conferences to look after some form of self-government for aboriginal people. I understand you referred to that in section 10, but you want something more considerable, in the sense that aboriginal people should be in the formula of amendment itself. My questions are only questions of information and precision. Is this exactly what you want?

Chief Erasmus: On the first one, the distinct society recognition, yes, we do have section 35 the way it now is, recognizing aboriginal and treaty rights. In the five years that we were involved in first ministers' meetings, we tried to clarify, to do an inventory, if you will, of what the recognition already is. Because we do not have clear wording that makes it clear that aboriginal societies are recognized as distinct, we saw that if the recognition clauses went into the Meech Lake accord dealing with the two other larger communities in Canada, the English-speaking and French-speaking communities, there would be an imbalance. We are seeking a proper balance.

We do not mention it in this proposal, but in the same way we would want a clear recognition for aboriginal societies, we would also support recognition clauses for English Canada, the multicultural nature of Canada and the distinct nature of Quebec in Canada. I have no problem supporting the concept that it is a nation within the state of Canada. In fact, we have many nations in Canada.

On section 42, the concept of aboriginal people giving their approval before the expansion of provinces, presumably northward, we absolutely agree. Let me tell you that there is no circumstance under which we would want provinces to

### [Traduction]

Avant de donner la parole à nos collègues du Nouveau Parti démocratique, notre coprésident, le sénateur Beaudoin, voudrait obtenir un éclaircissement.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup, chef Erasmus.

J'ai écouté très attentivement toutes vos suggestions, mais je voudrais être sûr d'avoir bien compris trois petits points. Les peuples autochtones constituent une société distincte, et c'est un principe d'une importance capitale. D'aucuns pensent que cette société est déjà protégée à l'article 25 de ce qu'ils appellent la Déclaration des droits des Indiens de 1763. Si j'ai bien suivi votre exposé, vous souhaiteriez que cela soit exprimé clairement, qu'il y ait une déclaration reconnaissant son caractère véritablement distinct. Voilà mon premier point. Évidemment, ce principe pourrait être inscrit dans la Constitution.

Mon deuxième point porte sur l'article 42. Nous avons entendu très souvent le même son de cloche dans le nord et dans l'ouest du pays. Les provinces ne sauraient s'agrandir sans l'assentiment des peuples autochtones lorsque ces derniers sont touchés. Cela vaut particulièrement pour le Nord.

Le troisième point est que beaucoup de témoins ont proposé de rétablir l'article 37, c'est-à-dire de tenir ultérieurement d'autres conférences pour élaborer une forme quelconque d'autonomie politique pour les peuples autochtones. Je sais que vous abordez cette question au point 10, mais vous voulez quelque chose de plus considérable, en ce sens que les autochtones devraient participer à l'élaboration de la formule d'amendement elle-même. Je pose ces questions uniquement pour obtenir des précisions. Est-ce bien ce que vous réclamez?

Le chef Erasmus: Sur le premier point, la reconnaissance de la société distincte, oui, nous voulons l'article 35 actuel, qui reconnaît les droits des autochtones et les droits découlant des traités. Au cours des cinq années pendant lesquelles nous avons participé aux conférences des premiers ministres, nous avons tenté de tirer au clair, d'inventorier, si l'on veut, ce qui découle de cette reconnaissance à l'heure actuelle. Le texte ne dit pas clairement que les sociétés autochtones sont reconnues comme distinctes. En conséquence, il nous a semblé qu'il y aurait déséquilibre si l'on inscrivait dans l'Accord du lac Meech les dispositions reconnaissant le caractère distinct des deux autres grandes communautés du Canada, à savoir les anglophones et les francophones. Nous cherchons à établir un juste équilibre.

Nous ne le précisons pas dans notre mémoire, mais tout comme nous réclamons que l'on reconnaisse clairement les socités autochtones, nous appuyons également les dispositions reconnaissant le Canada anglais, le caractère multiculturel du Canada et le caractère distinct du Québec à l'intérieur du Canada. Je n'ai aucune objection à reconnaître que le Québec constitue une nation au sein du Canada. En fait, il y a plusieurs nations au Canada.

Au sujet de l'article 42 et de l'exigence d'obtenir l'approbation des peuples autochtones avant d'étendre le territoire des provinces, probablement vers le nord, nous sommes entièrement d'accord. Laissez-moi vous dire qu'en

move north. If we want provinces to do anything, it is to move south. They have no business dividing the Dene the way they have at the 60th parallel. My nation has people in northern Manitoba, northern Saskatchewan, northern Alberta, northern British Columbia, Yukon and, obviously, Alaska. By moving the provincial boundary for the prairies to the 60th parallel, you have disrupted our nation. We do not have the ability to have all our people in one political jurisdiction where we would have control. The last thing we would ever agree to is to further divide our people by provincial boundaries going even further north. Yes, we think it is obvious that we have to give our approval. It is so repugnant an idea that provinces extend their boundaries north that we could not conceive of people really pushing it.

Finally, on bringing back section 37 to have first ministers' meetings exclusively deal with aboriginal concerns, we are not against the idea. In fact, for quite some time we have pushed for those kinds of first ministers' meetings. If the occasion arises some time in the future for them to occur again, we would not be against them by any means.

At this juncture in history, our examination suggests very strongly that this is now a time for a round for Canada. It is not appropriate to have a process that deals exclusively with aboriginal people, or the west, or Quebec. We have already tried that; it has not worked. We do need a process where we will try to deal with a number of those agenda items, at least to such a level where there is general satisfaction with living within a single state. There is no way in the world that we can sit on the sidelines if a proposal like the Allaire report, or something similar to it, comes forth that talks about further division of power between the federal government and the provinces when one of those powers happens to be jurisdiction over native people.

[Translation]

aucun cas, nous ne voudrions voir les provinces étendre leur territoire vers le nord. En fait, nous voudrions plutôt que les provinces se déplacent vers le sud. Rien ne justifie la division du territoire des Dénés au 60e parallèle. La nation à laquelle i'appartiens a des représentants dans le nord du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, au Yukon et évidemment en Alaska. En établissant au 60e parallèle la frontière nord des provinces des Prairies, vous avez perturbé notre nation. Il nous est impossible de réunir la totalité de notre peuple dans un territoire sur lequel nous exercerions notre compétence politique. Quant à diviser davantage notre peuple en permettant que les frontières des provinces soient déplacées encore plus au nord, c'est bien la dernière chose que nous accepterions. Donc, oui, il nous semble évident que nous devons donner notre approbation. Que les provinces étendent leurs territoires vers le nord, c'est une idée tellement ignoble que nous ne pouvons pas concevoir que des gens soient vraiment en faveur d'un tel projet.

Enfin, pour ce qui est de rétablir l'article 37 en vue de tenir des conférences des premiers ministres consacrées exclusivement aux dossiers autochtones, je dirais que nous ne sommes pas contre cette idée. En fait, nous préconisons depuis déjà un certain temps la tenue de telles conférences des premiers ministres. Si l'on avait un jour l'occasion de tenir de nouveau de telles conférences, nous ne serions certainement pas contre ce projet.

À ce point de notre histoire, il est indéniable, d'après nous, que le moment est venu de discuter de l'ensemble du dossier canadien. Il ne convient pas de se pencher exclusivement sur les doléances des peuples autochtones, de l'Ouest ou du Québec. Nous avons déjà essayé de le faire mais sans succès. Il faut un mécanisme qui nous permettra de nous attaquer à un certain nombre de ces questions, à tout le moins pour tenter de convaincre l'ensemble des Canadiens qu'il vaut la peine de vivre dans un seul État. Il n'est pas question pour nous d'assister sans broncher à une discussion portant sur le rapport Allaire ou une proposition semblable prévoyant une nouvelle répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces quand l'un des pouvoirs en question est justement la compétence pour ce qui est des peuples autochtones.

• 1130

Obviously, the message of last summer did not get through. The absolute last thing that native people in this country are recommending is that provinces should have jurisdiction over native people. It would not have made one iota of difference to the Mohawk people in Quebec last summer if Quebec, as a province, had jurisdiction over native people. That is not what we seek. That is not any more of a solution than it would be to empty the province of Quebec of all its jurisdiction and give that jurisdiction to the federal government.

Manifestement, le message de l'été dernier n'est pas passé. Les autochtones du Canada s'opposent catégoriquement à ce que les provinces se voient accorder la compétence en ce qui concerne les autochtones. L'été dernier, cela n'aurait pas fait la moindre différence pour le peuple mohawk du Québec si cette province avait eu la compétence relativement aux peuples autochtones. Ce n'est pas ce que nous préconisons. Ce n'est pas une solution valable, pas plus que de retirer à la province de Québec tous ses pouvoirs pour les remettre au gouvernement fédéral.

We seek control over our own lives. We seek clearly recognized jurisdiction in our own institutions, over our territories and over our lives. We do not want other people to have control of our lives. We are not interested in new masters. We want to control our own future. So we must be in the next constitutional effort.

My personal assessment of where Canada is at is that if we survive this crisis intact, it is very unlikely that there will be a lot of enthusiasm for any more constitutional processes after this time around.

If we made a deal all round, by shuffling everyone around, with aboriginal people sitting on the side, how are we going to come back and say that we want to re-open that issue in relation to provinces, or that we want to re-open this one in relation to the west? Is anyone going to give us any serious time? We have to be involved in the next constitutional process. We have to be there to protect ourselves. We must be able to respond to proposals from others and to put our own ideas on the table.

Believe me, had we been there at Meech Lake and had we been there at the Langevin meeting, when the doors were locked, the airport was sealed, the premiers could not leave, and all the rest of it, we would have had a far better opportunity of arriving at agreements that protected us, and Quebec would have essentially walked away with basically what it wanted because we were not questioning the five essential key items Quebec wanted. But we absolutely did not want to walk away from that constitutional meeting with less than we came in with.

Ms Hunter: I would like to welcome both of you to the committee and to compliment you on your presentation. It is heartening to hear that you are still willing to participate in this process, because others are not. I think that willingness is the first step.

Central to your brief and to your comments is the concept of aboriginal consent. I would like to explore some of the mechanisms to achieve that.

There seems to be a critical mass developing and it is not just the urgency of Quebec's agenda that is pushing the impetus for us to find a constitutional solution to our dilemma, but also that of the aboriginal people. That is a consistent message from everywhere in Canada. How to accomplish it is the tricky part.

One of the suggestions we have received is most creative and I would like your comments on it. The suggestion was from Professor Courchene and he suggested that the First Nations of Canada become a facsimile province because, as you pointed out, your population is not, as is the case in Quebec, situated in one geographic jurisdiction but is all across the country. May I have your comments on that type of concept, whereby First Nations and their distinct society would be embodied in a facsimile province?

## [Traduction]

Nous voulons prendre en main notre destin. Nous voulons que l'on reconnaisse clairement que nous avons le pouvoir de décision en ce qui concerne nos institutions, nos territoires et notre vie. Nous ne voulons pas laisser à d'autres le soin de contrôler nos vies. Nous ne voulons pas avoir de nouveaux maîtres. Nous voulons dessiner nous mêmes notre avenir. Nous devons donc participer à la prochaine ronde de discussions constitutionnelles.

D'après ma propre évaluation de la situation actuelle, il est très improbable, à supposer que nous réussissions à surmonter cette crise sans dommages, que l'idée de tenir de nouvelles discussions constitutionnelles soulève par la suite beaucoup d'enthousiasme.

Si l'on concluait une entente globale touchant tous les intéressés et que les peuples autochtones étaient laissés de côté, comment pourrions-nous revenir à la charge et réclamer la réouverture du dossier sur les questions concernant les provinces ou l'Ouest? Se trouverait-il quelqu'un pour nous accorder la moindre attention? Nous devons participer à la prochaine ronde constitutionnelle. Nous devons être présents pour nous protéger. Nous devons pouvoir réagir aux propositions faites par d'autres et plaider notre propre cause.

Croyez-moi, si nous avions été présents au lac Meech, si nous avions été présents à la réunion à l'édifice Langevin, quand les portes étaient verrouillées, l'aéroport interdit, quand les premiers ministres des provinces étaient cloués sur place et tout le reste, nous aurions eu bien plus de chances d'en arriver à une entente qui nous aurait protégés, et le Québec en aurait essentiellement retiré ce qu'il voulait, puisque nous ne mettions pas en question les cinq éléments clés réclamés par le Québec. Mais il était hors de question pour nous de sortir de cette réunion constitutionnelle en ayant moins que ce que nous avions auparavant.

Mme Hunter: Je vous souhaite la bienvenue au comité à tous les deux et je vous félicite pour votre présentation. Il est réconfortant de constater que vous êtes toujours disposés à participer à ce processus, car d'autres ne le sont pas. Je trouve que cette volonté de discuter est une première étape.

Le consentement des autochtones est un élément central de votre mémoire et de votre intervention. Je voudrais examiner les mécanismes qui permettraient d'arriver à ce résultat.

Il semble qu'une masse critique soit en train de se former et ce n'est pas seulement l'urgence du dossier du Québec qui nous incite à trouver une solution constitutionnelle à notre dilemme, ais aussi les revendications des peuples autochtones. C'est le message que l'on nous transmet dans tout le Canada. Il faut donc agir, mais le problème est de savoir comment.

L'une des propositions que l'on nous a faite est des plus innovatrices et je voudrais savoir ce que vous en pensez. C'est le professeur Courchene qui en est l'auteur. Il a proposé que les Premières nations du Canada soient constituées en une quasi-province. En effet, comme vous l'avez d'ailleurs signalé, votre population n'est pas regroupée en un territoire géographique délimité, étant plutôt éparpillée d'un bout à l'autre du pays. Les Premières nations constitueraient donc une société distincte dont les institutions seraient une copie conforme de celles des provinces. Qu'en pensez-vous?

• 1135

You said that a constituent assembly is a partial solution. We have also had suggestions of a number of aboriginal people being elected to the Parliament of Canada. I would like your comments on that. Kevin Christmas of Nova Scotia suggested that was the way to go. Others say they do not want to be the token natives in Parliament. Kevin Christmas believed that would embody the special relationship between native people and the Parliament of Canada. I would also like your comments on the Maori idea.

Finally, two witnesses in Toronto talked about a constituent assembly for the rest of Canada outside of Quebec. One thought it would be a good idea because of Mr. Rémillard's indications last weekend that Quebec would have no part in any constituent assembly. I pointed out that if they were excluded from any constituent assembly or if it did not include their representatives, natives in Quebec might feel that their concerns were not being addressed. I would like your comments on that.

I keep saying "finally", but one of the other messages we consistently hear is that executive federalism is thoroughly discredited. Your demand to participate in first ministers' conferences might be seen as closing the barn door after the horses have bolted, because after what has happened I do not know whether or not there will ever be a legitimate first ministers' conference again.

Chief Erasmus: The concept of a facsimile province would be a move in the right direction. The direction we would like government in Canada to take is the one that the United States has moved in for some time now. Both Congress and the Senate recognize that the treaties signed with First Nations in the United States were done on a nation-to-nation, government-to-government basis.

Approximately 160 years ago, the United States courts started to recognize that native people have the right to govern themselves from their own source, and over a period of time it was primarily the courts. Now, the President of the United States, Congress, Senate and the Supreme Court are all comfortable with the notion that First Nations constitute a separate people who have the right to govern themselves and to have their own governments.

The concept of using native people as a facsimile province, for the purposes of constitutional change, is the beginning of a move in that direction. The only problem we have is that we do not know if one province would be sufficient for the native community, because we have different native populations and nations. We had four prominent organizations representing us at the first ministers' meetings. If you are interested in considering this proposal, I think the approach to use is one based on the U.S. model, which is to start to recognize that native people have their own governments. If you are going to have a constituent assembly and you are going to recognize federal-provincial governments, First Nations governments should also be recognized. Once we start moving down that road, we will probably arrive at conclusions that we can live with.

[Translation]

Vous dites que l'assemblée constituante n'est qu'une solution partielle. On nous a également suggéré qu'un certain nombre d'autochtones pourraient être élus au Parlement du Canada. Qu'en pensez-vous? Kevin Christmas, de la Nouvelle-Écosse, estimait que c'était la solution. D'autres ne veulent qu'il y ait des députés autochtones symboliques au Parlement. Kevin Christmas estimait que cela représentait la relation spéciale entre les autochtones et le Parlement du Canada. J'aimerais également savoir ce que vous pensez de la solution adoptée pour les Maoris.

Enfin, deux témoins de Toronto nous ont parlé d'une assemblée constituante pour le Canada, sans le Québec. L'un pensait que c'était une bonne idée, puisque M. Rémillard a déclaré la fin de semaine dernière que le Québec ne participerait pas à une assemblée constituante. J'ai signalé que les autochtones du Québec, s'ils étaient exclus d'une assemblée constituante ou s'ils n'y étaient pas représentés, pourraient craindre qu'on ne tienne pas compte de leurs préoccupations. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Je dis toujours «enfin»... On nous répète également souvent que le fédéralisme exécutif a perdu toute crédibilité. Or vous demandez à participer aux conférences des premiers ministres C'est peut-être un coup d'épée dans l'eau. En effet, après ce qui est arrivé, je ne sais pas s'il y aura à nouveau une conférence des premiers ministres qui soit valable.

Le chef Erasmus: Le concept d'une quasi-province serait peut-être un pas dans la bonne direction. Nous aimerions que le gouvernement du Canada choisisse l'orientation déjà prise par celui des États-Unis depuis quelques temps. Le Congrès et le Sénat reconnaissent que les traités signés par les Premières nations et les États-Unis ont été négociés de nation à nation, de gouvernement à gouvernement.

Il y a environ 160 ans, les tribunaux américains ont commencé à reconnaître que les autochtones avaient le droit de se gouverner eux-mêmes, comme ils le voulaient. Pendant un certain temps, ce sont surtout les tribunaux qui reconnaissaient. Depuis, le président, le Congrès, le Sénat et la Cour suprême acceptent tous la notion que les Premières nations constituent un peuple distinct qui a le droit de se gouverner lui-même et d'avoir ses propres gouvernements.

Considérer les autochtones comme une quasi-province, pour les besoins des changements constitutionnels, est un pas dans cette direction. Le problème, c'est que nous ne savons si une seule province suffirait pour la collectivité autochtone, puisque nous avons différentes populations et nations autochtones. Aux rencontres des premiers ministres, quatre grands organismes nous représentent. Si cette proposition vous intéresse, je pense que la méthode à choisir devrait ressembler au modèle américain, qui consiste d'abord à reconnaître que les autochtones ont leur gouvernement. Si, dans le cadre d'une assemblée constituante, vous reconnaissez les gouvernements fédéral et provinciaux, il faudrait également le faire pour les gouvernements des Premières nations. Une fois entamé ce processus, nous pourrons probablement arriver à des conclusions acceptables pour tous.

The concept of electing people to Parliament, of electing native people to guaranteed seats, is something that has been around for some time. It seems to be generating a significant amount of dialogue among our people. There is more interest and more support for the idea and we could probably live with it.

#### • 1140

The hestitation we have had is this: we have been concerned about modifying the federal government, the Senate, the provincial legislatures and having guaranteed seats across the country. The fear has always been that people would say: What do they mean they do not have self-government? Do they not have one seat in Saskatchewan, do they not have a seat in Newfoundland? What are they talking about? They even have six or ten seats in the House of Commons. Is that not self-government?

That would never be satisfactory to us, and that has been our major hesitation. We always saw it as the icing on the cake, the trimmings to a turkey dinner. The whole role of First Nations would be fulfilled with those things. But we have never ever considered them to replace the proper recognition of First Nation people's governing themselves and being recognized as having the right to govern themselves.

What was your last question?

Ms Hunter: Mr. Rémillard said that he is not going to participate in a constituent assembly. Some witnesses have said that is probably to our advantage, then the rest of Canada can get its constitutional act together. My concern is that the aboriginal people in Quebec would not feel that was adequate representation of their views.

Chief Erasmus: I think we must be very cognizant of the fact that one of the ways we got ourselves into the problem was by not having a provincial government that was secure and happy with a constitutional process that was under way in the early 1980s. So I would not be party to forcing Quebec to once again feel isolated by being outside a constituent assembly and everyone else participating in it, unless we were after a very limited objective, i.e., to get an idea of what the rest of the country wanted to do in relation to either proposals from Quebec or other ideas.

I would not see it as a *prime facie* process in which we were going to get a solution for Canada and we were going to look at it as if it were the country speaking and it included Quebec. I do not think it is going to serve us any good at all to either force constitutional change on Quebec or on the aboriginal people.

Ms Hunter: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Nystrom, please.

Mr. Nystrom: Mr. Chairman, I want to welcome Chief Erasmus and Vice-Chief Mercredi to the committee this morning. I would like to ask you a couple of questions on what I think are the main concerns you have—aboriginal consent and participation. Either one of you can answer, or both of you.

## [Traduction]

Le concept de l'élection au Parlement d'autochtones à des sièges réservés pour eux existe déjà depuis quelque temps. Il semble être le sujet de nombreuses conversations chez nous. On s'intéresse de plus en plus à l'idée, on commence à l'appuyer et on pourrait probablement l'accepter.

Nous avons toutefois des réticences. En effet, on parle de modifier le gouvernement fédéral, le Sénat, les assemblées législatives provinciales de manière à nous garantir des sièges dans tout le pays. Mais ce que nous craignons, c'est que les gens disent: «Pourquoi se plaignent-ils de ne pas avoir d'autonomie politique?» N'ont-ils pas un siège en Saskatchewan? N'ont-ils pas un siège à Terre-Neuve? De quoi se plaignent-ils? Ils ont même six ou 10 sièges à la Chambre des communes. N'est-ce pas là l'autonomie politique?

Cela ne sera jamais satisfaisant pour nous et c'est notre principale crainte. Nous avons toujours considéré que c'était une bonne chose, mais seulement bonne à nous mettre en appétit. Tout le rôle des Premières nations serait ainsi rempli. Mais nous n'avons jamais considéré que cela remplacerait la reconnaissance du fait que les Premières nations se gouvernent elles-mêmes et du droit des Premières nations à se gouverner elles-mêmes.

# Quelle était votre dernière question?

Mme Hunter: M. Rémillard dit qu'il ne participera pas à une assemblée constituante. Certains témoins ont déclaré que cela nous avantagerait puisque le reste du Canada pourrait ainsi décider de son programme constitutionnel. Je crains toutefois que les autochtones du Québec ne se sentiront pas adéquatement représentés.

Le chef Erasmus: Il faut être conscient de ce que le problème découle en partie du fait que les gouvernements provinciaux n'étaient pas tous satisfaits du processus constitutionnel enclenché au début des années 80. Je ne suis donc pas chaud à l'idée de forcer le Québec à se sentir de nouveau isolé, exclu de l'assemblée constituante alors que tout le monde y participe, à moins que l'on se donne un objectif très limité, par exemple, de trouver ce que veut faire le reste du pays par rapport aux propositions du Québec ou d'autres.

Je ne pense pas que ce soit là la meilleure façon, de ni la plus légitime, de trouver une solution pour le Canada, qui serait celle de tout le pays, y compris le Québec. Je ne pense pas qu'il soit avantageux pour nous d'imposer un changement constitutionnel au Québec ou aux autochtones.

Mme Hunter: Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Nystrom, s'il vous plaît.

M. Nystrom: Monsieur le président, je souhaite la bienvenue au chef Erasmus et au vice-chef Mercredi. J'aimerais vous poser quelques questions sur ce qui me semble être vos principales préoccupations: le consentement et la participation des autochtones. L'un ou l'autre pourra répondre.

In terms of consent, I wonder if you can put a few more nuts and bolts on this. Would you, for example, want a veto on any constitutional change that affects you directly? I will give you an example: treaty rights, definition of self-government. Is that what you mean by consent?

Would you want a role besides just the role of participation in other constitutional amendments? For example, an amendment to gender equality affects aboriginal people. Would you want more than just a voice in negotiations that might lead to an amendment on gender equality, property rights, anything else one could imagine in the Constitution? If so, how would you structure that?

Chief Erasmus: We are open to a number of different ways in which we will participate.

The basic thrust of what we are trying to present here is that we must make sure that, as we continue to develop the Constitution of Canada, all of the major communities in Canada are part and parcel of the process. So we must be involved in it. The most profound thing we are doing is writing the Constitution of Canada. We were not involved in 1867. We were not involved in giving some suggestions to Great Britain. We have had a small role, and we can point to some specific wording in one very small part of the Constitution where we have had a role. We are saying that if Canada is really going to be fair to its constituent parts, then the aboriginal people must play a profound role throughout. It may be that certain things will come forth that we will have very little to comment on, but we should be guaranteed a role.

• 1145

P.E.I. is there with 150,000 people. It is always there. It does not make any difference what the issue is. Why is it that with the kind of population we have in this country...? We are moving to 600,000 status people in this country, and we are not guaranteed... In Newfoundland we have a little over 500,000 people. The point we are making is that we should be an integral part. We might have very little to say on some things; we might have a lot to say. But we should be a part of it.

Mr. Nystrom: I will just go back on that again, Georges, if I may, then. For things that affect you directly—treaty rights, self-government and so on—I think what we are talking about here is a veto. Those things should not be changed without your consent. I think we agree on that.

I want to go beyond the things that affect you directly, to gender equality, for example. Grant Devine and Clyde Wells have a seat at the table. They represent fewer people than you do as a leader of aboriginal people. They have a vote. It takes two-thirds of the provinces representing half the people in this country to approve a constitutional amendment in most cases. Have you thought about the idea of being part of the general amending formula, where it requires two-thirds of the provinces and/or aboriginal peoples representing 50% of the people of Canada? I am talking about an idea here that is a bit radical. It is more than just voice, more than just participation; it is an actual vote on amendments that may

[Translation]

Pour ce qui est du consentement, j'aimerais que vous étoffiez un peu l'idée. Voudriez-vous, par exemple, un droit de veto sur tout changement constitutionnel qui vous toucherait directement? Par exemple, les droits en vertu de traités, la définition de l'autonomie politique. Est-ce là votre définition du consentement?

Voudriez-vous plus qu'un rôle de participant pour les autres amendements constitutionnels? Par exemple, un amendement sur l'égalité des sexes qui touche les autochtones. Voulez-vous davantage qu'une simple voix aux négociations qui pourrait mener à un amendement sur l'égalité des sexes, sur les droits de propriété ou toute autre question intégrée à la Constitution? Le cas échéant, quelle structure adopteriez-vous?

Le chef Erasmus: Nous sommes prêts à participer de différentes manières.

En gros, notre message est qu'il faut veiller à ce que, dans le cadre de l'évolution constitutionnelle du Canada, toutes les grandes collectivités du pays participent au processus. Nous devons donc y participer. La chose la plus fondamentale que nous faisons, c'est la rédaction de la Constitution. Nous n'y avons pas participé en 1867. Nous n'avons pas présenté de suggestion à la Grande-Bretagne. Nous avons eu un tout petit rôle, comme l'atteste le libellé d'une toute petite section de la Constitution. Nous disons que si le Canada veut vraiment être juste pour ses éléments constitutifs, les autochtones doivent jouer un rôle fondamental. Il se peut que nous ayons peu à dire sur certains sujets, mais nous voulons qu'on nous garantisse un rôle.

L'Île-du-Prince-Édouard compte 150,000 habitants. Elle participe toujours aux négociations. Peu importe la question à l'étude. Comment se fait-il qu'avec la population que nous avons au pays. . .? Nous aurons bientôt près de 600,000 Indiens inscrits au pays, et on ne nous garantit pas. . . À Terre-Neuve, nous avons un peu plus de 500,000 personnes. Nous devons faire partie intégrante du processus. Nous aurons peut-être peu de choses à dire sur certains sujets, mais beaucoup à dire sur d'autres. Mais nous devons faire partie du processus.

M. Nystrom: J'aimerais revenir là-dessus, si vous permettez, Georges. Pour les questions qui vous touchent directement, comme les droits relatifs aux traités, l'autonomie politique, etc., je pense que ce dont nous parlons, c'est un droit de veto. Ces questions ne devraient pas être modifiées sans votre consentement. Nous sommes d'accord là-dessus.

Mais allons au-delà de ces questions et parlons par exemple de l'égalité des sexes. Grant Devine et Clyde Wells ont un siège à la table. Ils représentent moins de gens que vous-même en tant que chef autochtone. Ils ont droit à un voix. Dans la plupart des cas, il faut deux tiers des provinces représentant la moitié de la population du pays pour entérimer un amendement constitutionnel. Avez-vous pensé que vous pourriez être intégrés à la formule d'amendement général, qui exigerait donc deux tiers des provinces ou des peuples autochtones, représentant 50 p. 100 de la population du pays? Cette idée est peut-être un peu radicale. C'est plus qu'une voix au chapitre, plus qu'une simple participation.

not affect you directly but do affect you indirectly as citizens of Canada.

Chief Erasmus: It is a principle that we think the Constitution should indeed enshrine. The ideal situation would be one where not only would we need the seven provinces, but we would need some sort of majority among aboriginal people. That would make a lot of sense to us. Once again, if you are going to recognize our First Nations governments, we could either use a referendum among our people or a constituent assembly, or we could go through a process of First Nations passing their own laws.

Mr. Nystrom: Senate reform may become a very crucial issue, and that also affects how you change a Constitution in terms of the amending formula and process. Right now in the Senate, we have four divisions. We have the Maritimes, Ontario, Quebec and the west. Each division has 24 senators. In addition, we have Newfoundland with six and the north with two.

Someone came to the committee about a week or two ago and suggested five senatorial divisions, each having an equal number of senators: Atlantic Canada, including Newfoundland, Quebec, Ontario, western Canada, and the fifth division would be the aboriginal peoples and the territories. You are a majority in the territories, but aboriginal people and the territories together would have 20% of the senators in this elected Senate. Is that a model worth pursuing if, indeed, we want to keep a bicameral system in this country?

Chief Erasmus: Absolutely.

Mr. Nystrom: Thank you.

M. Blackburn: Je ne sais pas si vous étiez ici tout à l'heure, lorsque les représentants de la communauté ethnoculturelle se sont présentés. Je signalais que, dans la nouvelle Constitution de 1982, on indique au paragraphe 35(1) que lorsqu'on traitera des questions autochtones, les représentants de la communauté autochtone devront être autour de la table lors des conférences constitutionnelles. Je trouve un peu étonnant qu'en fin de semaine, M. Chrétien lui-même ait dit que, selon lui, l'assemblée qui se penchera sur la réforme du Sénat, sur les questions autochtones et sur le partage des pouvoirs devra être composée de députés et de sénateurs, ce qui exclut les représentants des autochtones ainsi que les assemblées législatives et autres. Ceci est en contradiction totale avec ce que les libéraux ont signé lorsqu'ils ont rapatrié la Constitution et en ont fait une nouvelle. Ils ont signé eux-mêmes ce document qui dit que vous devez être présents. Comme vous, je suis d'avis que si on traite de la question des autochtones, vous devez être autour de la table.

[Traduction]

C'est en fait un droit de vote sur des amendements qui ne vous toucheraient peut-être pas directement, mais qui vous touchent indirectement en tant que citoyens du Canada.

Le chef Erasmus: C'est un principe qui devrait en effet être inséré dans la Constitution. Idéalement, il faudrait non seulement sept provinces, mais également la majorité des autochtones. Cela nous satisferait. Encore une fois, si vous reconnaissez nos gouvernements des Premières nations, nous pourrions soit faire un référendum ou mettre sur pied une assemblée constituante. Ou alors, les Premières nations pourraient adopter leurs propres lois.

M. Nystrom: La réforme du Sénat devient une question de plus en plus cruciale. Cette question se rattache également à la modification de la Constitution, à la formule et au processus d'amendement. Actuellement, il y a quatre divisions au Sénat: les Maritimes, l'Ontario, le Québec et l'Ouest. Chaque division compte 24 sénateurs. Il y a en plus Terre-Neuve, avec six sénateurs, et le Nord, qui en a deux.

Il y a une ou deux semaines, un témoin a suggéré au comité qu'il y ait cinq divisions sénatoriales représentées par un nombre égal de sénateurs: l'Atlantique, qui comprendrait Terre-Neuve, le Québec, l'Ontario, l'Ouest et la cinquième division, soit les autochtones et les territoires. Vous êtes majoritaires dans les territoires, et les autochtones et les territoires seraient représentés ensemble par 20 p. 100 des sénateurs élus. Ce modèle est-il valable si nous voulons conserver un système bicaméral?

Le chef Erasmus: Certainement.

M. Nystrom: Merci.

Mr. Blackburn: I do not know if you were here earlier when the representatives of the ethnocultural community made their presentation. I pointed out that in the new Constitution of 1982, according to subsection 35(1), when we are dealing with native issues, the representatives of the native community should be at the table during constitutional conferences. I was a bit surprised when last week-end, Mr. Chrétien himself said that according to him, the members of the assembly which will deal with Senate reform, native questions and a new distribution of powers would be Members of Parliament and Senators. This would exclude native representatives as well as legislative assemblies and others. This flies in the face of what the Liberals have agreed to when they patriated the Constitution to make a new one. They signed themselves the document which says that you should be there. I agree with you that if we deal with native issues, you should be at the table.

• 1150

Maintenant, comment doit-on vous choisir? Quelle doit être votre représentativité autour de la table?

But how would we choose your representatives? How would you be represented at the table?

Chief Erasmus: The principle we are bringing forth here is that the aboriginal people who would be involved in a constituent assembly should be primarily chosen by ourselves. We would argue the concept of First Nations having the right to government be fully recognized and First Nations government should thus choose its representatives, in the same way provinces do.

My understanding of some of the concepts that are being put forth, by either Newfoundland or others, is that governments would be choosing people and then others would be selected from their populations. The same approach should be possible for the aboriginal people. We have organizations across the country; we have governments. They should choose their own people, who would protect their particular points of view. Plus, we should have citizens from the populations of First Nations who would also be selected to participate.

M. Blackburn: Quel devrait être le pourcentage des représentants autochtones autour de la table? Avez-vous imaginé ce scénario-là?

Chief Erasmus: What we did say in our presentation is that the percentage should be significant. We do not want to be in a situation in which we are such a minority that we might just as well not bother participating. Also, if you will remember the principles we brought forth, one that we cite is that the constituent assembly be empowered to tackle these issues, but another principle by which the assembly should operate should be to arrive at consensus.

That consensus would guarantee that the First Nations and aboriginal people would not be forced to accept changes that were totally unacceptable to us, simply because we were outnumbered. It might also guarantee the interests of others in the country, such as Quebec, the West, or minority groups. We would argue that the concept of arriving at consensus would be in the interests of the country.

M. Blackburn: Vous dites dans votre mémoire que vous reconnaissez le Québec comme une société distincte. Selon vous, pourquoi le Québec a-t-il tant de difficulté à obtenir un droit de veto pour protéger ses propres intérêts en tant que membre fondateur de la Confédération canadienne et en tant que société distincte?

Chief Erasmus: Perhaps because the approach that was taken last time did not limit the veto to areas in which Quebec's very direct interests were going to be affected. It may have been too broad. Certainly when, for instance, one of the ways in which Quebec's desire to have control over its future and a veto over those things that would affect Quebec in a detrimental way was translated, through the Meech Lake accord process, as giving everyone a veto.

For us in the north, for instance, the possibility of the creation of new provinces all of a sudden means that, while we already have seven provinces that we have to convince, we are now going to have to convince all ten provinces. For us, it did not make much sense. Because we were aboriginal people, that did not make much sense to us. We have never denied Quebec much. We never stood in front of Quebec and denied it its future aspirations. Assuming control over the

[Translation]

Le chef Erasmus: Nous défendons le principe selon lequel les autochtones participant à une assemblée constituante doivent être choisis par nous-mêmes. Pour défendre la reconnaissance de notre droit à l'autonomie politique, il faut que le gouvernement des Premières nations choisisse ses représentants, comme le font les provinces.

D'après ce que j'ai compris de certaines propositions, celle de Terre-Neuve, par exemple, les gouvernements choisiraient des représentants, puis d'autres seraient choisis au sein de la population. On pourrait appliquer la même méthode aux autochtones. Nous avons des organisations dans tout le pays, nous avons des gouvernements. Ils devraient choisir leurs propres représentants, qui défendraient leurs points de vue. De plus, des citoyens des Premières nations seraient également choisis comme participants.

Mr. Blackburn: What should be the percentage of native representatives at the table? Have you thought about this scenario?

Le chef Erasmus: Dans notre mémoire, nous déclarons que le pourcentage devrait être important. Rien ne servirait de participer si nous étions trop minoritaires. Si vous vous rappelez les principes que nous avons proposés, nous avons bien dit que l'assemblée constituante devrait avoir le pouvoir de régler les problèmes, mais également, nous pensons que l'assemblée devrait fonctionner selon le mode du consensus.

Le consensus garantirait aux autochtones et aux Premières nations qu'on ne nous imposerait pas des modifications tout à fait inacceptables, simplement parce que nous sommes en minorité. Cela garantirait également la défense des intérêts d'autres groupes au pays, comme le Québec, l'Ouest ou les minorités. Nous prétendons que le mode du consensus serait avantageux pour tout le pays.

Mr. Blackburn: In your brief, you say that you recognize Quebec as a distinct society. What do you think makes it so difficult for Quebec to get a veto to protect its own interests as a founding member of Confederation and as a distinct society?

Le chef Erasmus: C'est peut-être la méthode choisie la dernière fois, qui ne limitait pas le droit de veto aux questions qui intéressaient directement le Québec. Le veto était peut-être trop large. C'est certainement le cas lorsqu'on a interprété par exemple le désir du Québec d'être maître de son avenir et d'avoir un droit de veto sur les questions qui pouvaient lui nuire directement, dans le cadre de l'Accord du lac Meech, comme un droit de veto pour tous.

Pour nous, dans le Nord, la création possible de nouvelles provinces signifiait soudainement qu'il nous faudrait maintenant convaincre dix provinces au lieu de sept. Pour nous, cela n'avait aucun sens. Comme nous étions autochtones, cela n'avait pas beaucoup de sens pour nous. Nous n'avons jamais rien refusé au Québec. Jamais nous n'avons contesté les aspirations du Québec. Nous voulions contrôler la création de nouvelles provinces parce que nous

creation of new provinces meant assuming control over our own destiny, not Quebec's. That is why we argued that we should have been at the table.

## • 1155

The basic concept of Quebec having expanded powers so that its distinctiveness, its culture, its language and its ability to have more control over its future, I can understand and support without any problem. I also believe it is unnecessary for there to be uniform powers throughout the country. There is no need for that at all. It does not threaten the country to have provinces exercising different powers. I am a strong advocate of offshore resources being controlled by the provinces which are near those resources. For example, I am a strong advocate of the Province of Newfoundland having control of its fisheries. It is absolutely paramount to its future that it does.

The reason Meech Lake did not work was not so much because of the way it was interpreted, but because all the players were not at the table. Had we been at the table we would have been able to find ways to accommodate the kind of enhanced, protective powers that Quebec wanted over its future. We would have asked: You say you are a distinct society and you will to continue to evolve. What will that mean in relation to native people? We would have suggested that the protection Quebec had for its entire population, including aboriginal people, should have been balanced by a recognition that native people have their own rights. So as Quebec's ability to protect itself within Canada was enhanced, the native people within Quebec, also a minority, would similarly have had some concept of equal protection and ability to grow.

While the two major language groups, the official languages of the country, were going to be enhanced even further, we already are at a disadvantage because none of our languages is nationally recognized. We would have proposed ways in which native peoples' recognition could have been enhanced, thus allowing us to live with further enhancement of the two major languages. Because we were not there, we were in a situation where we had to seek amendments, seek amendments and seek amendments.

At the time, the line was that it was a seamless web and would unravel if even one small change was made. The approach was wrong. I do not know if it was Quebec pushing for that particular approach, but when the premiers and the Prime Minister walked out of the door of the Langevin Block, we could not make even minor changes. That is why it became so unacceptable to us. The more we looked at it, the more we realized we could not live with what was being proposed.

Mr. Atkinson: I would like to pursue Mr. Nystrom's point. I think it is a very important point with respect to aboriginal consent to any amendments affecting them being entrenched in the amending process. I cannot conceive of any amendment that would not affect aboriginal peoples, just as it would any other group in the country. Unless it were possible to delineate more specifically the things that would affect you, it would seem that you would have a complete veto on the Constitution. Do you agree with that?

# [Traduction]

voulions contrôler notre propre destinée, et non celle du Québec. C'est pourquoi nous avons prétendu que nous aurions dû être à la table.

Je peux sans difficulté comprendre et appuyer la notion de base selon laquelle le Québec devrait avoir des pouvoirs étendus afin de mieux protéger son caractère distinctif, sa culture, sa langue et son avenir. Je pense de plus qu'il est inutile que ces pouvoirs soient les mêmes dans tout le pays. Je n'en vois pas du tout le besoin. Le fait que les provinces exercent des pouvoirs différents ne constitue pas une menace pour le pays. Je crois fortement que les ressources extracôtières devraient être contrôlées par les provinces avoisinantes. Ainsi, je pense fermement que la province de Terre-Neuve devrait avoir le contrôle de ses pêches. Cela est essentiel à son avenir.

Ce n'est pas l'interprétation de l'Accord du lac Meech qui a mené à son échec, mais plutôt le fait que tous les intervenants n'étaient pas à la table. Si nous y avions été, nous aurions trouvé le moyen de donner au Québec les pouvoirs accrus qu'il voulait pour protéger son avenir. Nous aurions demandé: «Vous dites être une société distincte et vous allez continuer à évoluer. Qu'est-ce que cela signifie pour les autochtones?» Nous aurions suggéré qu'en contrepartie de la protection accordée au Québec pour toute sa population, y compris les autochtones, il faudrait reconnaître que les autochtones ont leurs propres droits. Ainsi, on aurait accru la capacité pour le Québec de se protéger au sein du Canada, et les autochtones du Québec, une autre minorité, auraient en droit eux aussi à une protection et à une capacité de se développer équivalentes.

Alors qu'on allait encourager encore plus l'utilisation des deux principales langues, les langues officielles du pays, nous étions désavantagés parce qu'aucune de nos langues n'est reconnue sur le plan national. Nous aurions proposé des façons d'améliorer la reconnaissance des autochtones, afin que nous puissions vivre avec la promotion des deux langues officielles. Comme nous n'étions pas là, il nous fallait demander des amendements, encore et encore.

À l'époque, on nous disait que l'Accord était immuable et qu'au moindre changement, tout s'écroulerait. C'était la mauvaise attitude. Je ne sais pas si c'est le Québec qui l'avait demandé, mais lorsque les premiers ministres sont sortis de l'immeuble Langevin, nous ne pouvions même pas demander de changements mineurs. C'est pourquoi l'Accord nous a paru inacceptable. Plus nous l'examinions plus nous savions que nous ne pouvions accepter ce qui était proposé.

M. Atkinson: J'aimerais revenir sur la question de M. Nystrom. Je pense qu'il est très important d'inclure dans le processus d'amendement le consentement des autochtones pour toutes modifications qui les touchent. Je ne peux toutefois concevoir un amendement qui ne toucherait pas les autochtones, puisqu'il aurait une incidence sur tout autre groupe au pays. À moins de préciser les questions qui vous touchent directement, il me semble que vous auriez un veto sur toute la Constitution. Êtes-vous d'accord?

Chief Erasmus: That is not quite true. If you are aware of the Charter and section 2 of the Constitution, you will know that the kind of protections we have in section 35 are not open to being affected by all sections of the Charter. We have a special recognition in section 35 that protects special rights that aboriginal people have, whether they are aboriginal or treaty.

1200

You can make amendments to the Constitution that are not as profound as going, for instance, to the heart of section 35 and starting to amend it. You can make amendments to the Constitution that do not affect treaty or aboriginal rights the same way as if you were to go directly to them and say, this is it. For instance, we have won a right in court that an aboriginal right or a treaty right cannot be extinguished or altered without our consent.

I think there is one way you could change that. The House of Commons and Canadian legislative assemblies could try to pass a law that makes it clear that you can again unilaterally change our lives, and that would be a constitutional amendment. That would go right to the heart of who we are and what we are, and it would affect us far more detrimentally than if you were to work out amendments in other areas that might have some slight effect on us or would affect us indirectly and so forth. You cannot quote all constitutional amendments in the same category at all.

We are saying that we should be involved in those amendments which are profound and direct and which are aimed at us, in addition to other audiences, in a very direct way.

**Mr. Atkinson:** What you are telling me from that answer is that the treaty and the aboriginal rights that would be affected can be defined closely. It would not be expanded into an entire veto.

Chief Erasmus: If you have the Constitution in front of you, you can just flip to section 35.1. It now talks about the principle of our involvement in first ministers' meetings. It does not guarantee that we have to give our consent. For instance, one way in which you could improve our situation would be to make that a necessary consent. If you read it carefully, you will find out that the sections of the Constitution it applies to are those areas that specifically apply to the First Nation and aboriginal people in Canada.

Mr. Atkinson: Okay, so that is something that could be negotiated through that section.

In terms of reaching agreement among aboriginal peoples, you mentioned possibly a constituent assembly or a referendum for your own purposes. Would there be difficulty in obtaining the necessary consent among the different groups across the country?

Chief Erasmus: It is something that we have not seriously discussed as a larger whole. We did have some discussions in our constitutional working group of the assembly, and people could see that there were certain times when we might be able to use it. If it were going to be a serious instrument that would be applicable to the Constitution, we would roll up our sleeves and work out fairly amongst us how that could be done.

[Translation] .

Le chef Erasmus: Pas tout à fait. En vertu de la Charte et de l'article 2 de la Constitution, les protections que nous garantit l'article 35 ne peuvent être touchées par tous les articles de la Charte. L'article 35 protège les droits spéciaux des autochtones, les droits ancestraux et issus de traités.

On peut modifier la Constitution sans aller, par exemple, jusqu'à changer l'essence même de l'article 35. On peut modifier la Constitution de façon à ne pas toucher aux droits ancestraux ou issus de traités des autochtones de la même façon qu'on peut s'adresser aux autochtones et leur dire, voilà, c'est notre dernier mot. Ainsi, les tribunaux ont reconnu que l'extinction ou l'altération de nos droits ancestraux ou issus de traités ne peuvent se faire sans notre consentement.

Mais vous pourriez changer tout cela. La Chambre de communes et les assemblées législatives pourraient proposer une loi qui stipulerait clairement que vous pourriez changer nos vies unilatéralement. Voilà une forme de modification constitutionnelle qui touche à l'essence même de notre identité et qui aurait sur nous des conséquences beaucoup plus néfastes que toute autre modification apportée dans un domaine ne nous touchant qu'indirectement. Les modifications constitutionnelles ne se classent pas toutes dans la même catégorie.

Nous voulons avoir notre mot à dire au sujet des modifications qui nous touchent profondément et directement et qui nous visent, ainsi que d'autres groupes, de façon directe.

M. Atkinson: Donc, vous me dites que les droits ancestraux et issus de traités qui seraient touchés peuvent être définis avec précision. Il ne s'agit pas d'un droit de veto global.

Le chef Erasmus: Si vous avez la Constitution devant vous, lisez l'article 35.1. Il porte sur le principe de la participation des autochtones aux conférences des premiers ministres. Il ne stipule cependant pas que notre consentement est nécessaire. Vous pourriez améliorer notre situation en rendant notre consentement nécessaire. Si vous lisez l'article attentivement, vous constaterez que les articles de la Constitution auxquels il s'applique sont ceux traitant expressément des Premières nations et des peuples autochtones du Canada.

M. Atkinson: D'accord. On pourrait négocier cette question en s'attardant d'abord à cet article.

En ce qui concerne une entente au sein des peuples autochtones, vous avez parlé de la possibilité de créer une assemblée constituante ou de tenir un référendum pour vos propres fins. Serait-il difficile d'obtenir le consentement nécessaire des différents groupes autochtones du pays?

Le chef Erasmus: Il n'y a pas encore eu de discussions sérieuses ou de grande envergure à ce sujet. Le groupe de travail sur la Constitution de l'Assemblée a discuté de la question, et on a constaté qu'on pourrait avoir recours à une assemblée constituante ou à un référendum dans certaines circonstances. S'ils devaient devenir des outils importants en matière constitutionnelle, nous retrousserons nos manches et nous tenterons de trouver une solution juste pour tous.

Mr. Atkinson: You mentioned the United States and the way they have evolved in the treatment of their aboriginal peoples. Is there any provision in their constitution with regard to aboriginal peoples, such as you are advocating?

Chief Erasmus: No. Interestingly enough, there is not.

The primary area that their rights have evolved from have been from the courts and from the interpretation of treaties. U.S. courts have a much higher profile and are quite a bit more distinct. They virtually have the ability to write their own laws. Their interpretation of historical documents, the old treaties, laid a basis for a government to government, nation to nation relationship, and for the recognition that First Nations continue to have jurisdictions so they have the right to govern themselves. Then legislation followed on that which implemented government policy and recognition of those court decisions. So most of the recognition has been through the courts and then through positive legislation.

• 1205

We have certainly had eras of very bad discriminatory legislation in which they tried to integrate Indian people. The history there is kind of like the history here where the pendulum swings, lack of support, loss of support, no support. The different things that have occurred in the history there show those kinds of things. The one thing they do not have is a constitutional recognition.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Atkinson.

Mrs. Maheu: First, I would like to seek a point of clarification, if you do not mind.

M. Blackburn a souvent fait allusion aux commentaires faits en fin de semaine par M. Chrétien. Il n'a jamais parlé d'une assemblée constituante. Il parlait d'une commission parlementaire qui ferait de la consultation. Je pense que l'argument qu'il voulait faire ressortir, c'était que les autochtones devaient être inclus.

I just want a little bit of clarification on some of your recommendations, and I will try to allow time for my two colleagues.

There are a couple of points, including number 3 and number 10. I am asking for your comments on other cultural communities being included as well, and gender equality.

In number one, you suggest that the First Nations must be considered as full and equal partners. Could you explain again what you mean by the word "equal"? Is it numbers you are talking about?

In number six, you suggest the erroneous notion that Canada has only two founding peoples. I think whenever that term has been used, with all respect, you ask that it be buried forever. Everyone openly and readily recognizes the fact that

[Traduction]

M. Atkinson: Vous avez parlé des États-Unis et de l'évolution du traitement des peuples autochtones de ce pays. La Constitution américaine contient-elle des dispositions portant sur les peuples autochtones, semblables à celles que vous défendez?

Le chef Erasmus: Non. En effet, il est intéressant de noter qu'une telle disposition n'existe pas dans la Constitution américaine.

Les droits des autochtones y découlent surtout des décisions judiciaires et de l'interprétation des traités par les tribunaux. Aux États-Unis, les tribunaux tiennent une place plus importante et distincte. Ils peuvent pratiquement écrire des lois. Par leur interprétation des documents historiques et des traités, les tribunaux ont jeté les bases d'une relation de gouvernement à gouvernement, de nation à nation, et de la reconnaissance de l'existence continue de la juridiction des Premières nations leur donnant droit à l'autonomie gouvernementale. Puis, on a adopté des lois mettant en oeuvre les politiques du gouvernement et les décisions judiciaires. Donc, la reconnaissance des droits des autochtones a été faite par les tribunaux avant de faire l'objet de lois.

Il y a certainement eu des lois très discriminatoires qui tentaient d'intégrer les Amérindiens. L'histoire américaine est un peu comme la nôtre: le pendule balance entre le soutien et l'absence de soutien. Les événements historiques qui se sont produits dans ce pays nous le prouvent. Ce que les autochtones des États-Unis n'ont pas, c'est la reconnaissance de leurs droits dans la Constitution.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Atkinson.

Mme Maheu: Tout d'abord, j'aimerais une précision.

Mr. Blackburn has often referred to the comments made over the weekend by Mr. Chrétien. He did not talk about a constituent assembly, he talked about a parliamentary commission which would be involved in consultation. I believe that the argument he wanted to make was that aboriginal peoples should be included.

J'aimerais une précision sur certaines de vos recommandations, puis je passerai la parole à mes deux collègues.

J'aimerais que vous m'expliquiez plus en détail les points 3 et 10. Pourriez-vous nous faire part de vos commentaires sur l'inclusion des autres communautés culturelles ainsi que sur l'égalité des sexes.

Dans votre première proposition, vous suggérez de faire des Premières nations des partenaires égaux et à part entière. Pourriez-vous nous dire ce que vous entendez exactement par le terme «égaux»? S'agit-il de proportions?

Dans la sixième proposition, vous mentionnez le concept erroné selon lequel il y a deux peuples fondateurs au Canada. Sauf le respect que je vous dois, il me semble que, chaque fois que cette expression a été employée, vous nous avez

the natives have always been the first citizens of this land. I do not think there is anyone who puts that into question right across this country, and that the founding of what we call Canada today was done by two nations, one with a different culture and a different language from the other, and one that does not even have the same laws as the other, the Civil Code in Ouebec.

When we are talking about two founding nations, that is what it meant, the two judicial systems and the different languages and cultures. Quebec already has control over that. When we are talking vetoes, if you are suggesting that there be no vetoes, should this right be taken away from Quebec?

In number eight, you speak about the principle of aboriginal consent to any amendments substantially affecting aboriginal peoples. I do not think there is anyone in the country who would not agree with you there as well, because of our visits across the country. I have been in every province and the territories. I think that is pretty well *un droit acquis* for just about everyone we spoke to.

My final question is on number twelve. You talk about a referendum not being recommended because of the limited application. Can you tell us how you would feel about a referendum for the final constitutional package that would be presented?

Chief Erasmus: What we mean by full and equal participation is this: For instance, if first ministers' meetings are going to be used again-I guess some of us think that they are never going to be used again, but I believe they will be used again sometime. They may not be used in the next year or two, but before we are dead and buried there will be such meetings—what we want is full and equal participation. One of the ways in which we would have had full and equal participation in the first ministers' meetings previously, would have been if we had actually had a vote at those meetings we attended. We participated as invited guests; four prominent national organizations, each of us being invited guests. So we would have had a more full role if we had been given the status the provinces and the federal government had. Obviously, not to amend the Constitution because we did not have a role in it, but to give our consent to the agreements that were being reached on our issues.

• 1210

Those first ministers meetings were solely and simply to deal with how native people were going to have a role in Canada, yet all we were there as were invited guests. It was not even required that we give our consent to amendments that... The whole process was simply and solely organized to make sure First Nations people were happy with their place in Canada. In that kind of process, we should have been given a much higher profile than just being invited guests and our consent should have been required for the amendments that were being put forth.

## [Translation]

supplié de la supprimer de notre vocabulaire. Nous reconnaissons tous ouvertement et sans hésitation le fait que les autochtones ont toujours été les premiers citoyens de ce pays. Je ne crois pas qu'une seule personne au Canada remette ce fait en question. Mais nous reconnaissons tous aussi que le pays que nous appelons le Canada a été fondé par deux nations, de culture, de langue et de droit différents, le Québec ayant conservé le Code civil.

Voilà ce que nous entendons par peuples fondateurs: deux nations possédant chacune leur langue, leur culture et leur régime judiciaire. Le Québec a déjà des garanties à cet égard. En ce qui concerne le droit de veto, puisque vous suggérez de supprimer tous les droits de veto, le droit de veto du Québec en matière de langue et de culture devrait—il aussi être supprimé?

Dans la proposition numéro 8, vous suggérez d'exiger le consentement des autochtones à toute modification touchant de façon importante les peuples autochtones. D'après les visites que nous avons faites dans tout le pays, je crois pouvoir dire qu'il n'y a pas un Canadien qui serait en désaccord avec vous sur ce point. J'ai visité toutes les provinces et tous les territoires, et je crois bien que c'est un droit acquis, certainement pour les gens à qui nous avons parlé.

Ma dernière question porte sur le douzième point. Vous vous opposez à la tenue d'un référendum en raison de son application limitée. Que pensez-vous d'un référendum sur l'ensemble des propositions constitutionnelles finales?

Le chef Erasmus: Voici ce que nous entendons par participation égale et à part entière: par exemple, si jamais les premiers ministres se réunissent à nouveau-certains d'entre nous espèrent qu'il n'y aura plus jamais de conférence des premiers ministres, mais ils rêvent en couleur, car il y aura une autre conférence des premiers ministres avant que nous soyons tous morts et enterrés, sinon d'ici un an ou deux, et nous voulons être des participants égaux et à part entière à cette conférence. Nous aurions participé pleinement et équitablement aux conférences des premiers ministres précédentes si nous avions eu le droit de vote pendant les réunions auxquelles nous avons assisté. Mais nous n'étions que des invités; quatre grandes organisations nationales participaient à ces conférences seulement à titre d'invités. Nous aurions été des participants à part entière si on nous avait accordé le même statut qu'aux provinces et au gouvernement fédéral, non pour modifier la Constitution, de toute évidence, puisque nous n'y jouons aucun rôle, mais bien pour approuver les décisions prises sur les questions autochtones.

Ces conférences des premiers ministres portaient uniquement et expressément sur le rôle des peuples autochtones au Canada; pourtant, nous n'y étions qu'à titre d'invités. Notre consentement n'était même pas nécessaire... Tout ce processus ne servait qu'à s'assurer que les Premières nations sont satisfaites de leur place actuelle au Canada. On aurait dû nous accorder une place beaucoup plus importante et notre consentement aux amendements proposés aurait dû être nécessaire.

If other processes are to be used, if, for instance, the federal government is going to come up with a process, if a referendum is not going to be used, or if they are going to come up with a committee of committees, then First Nations should be there, playing an equal role.

The point we are trying to make is that when you simply look at Canada and say it is made up of provinces and the federal government and a couple of territories that are eventually evolving into provinces, and that is it, then you are getting a very false impression of what Canada is.

In relation to the concept of the two founding peoples, which you are talking about, you forgot to mention that while the aboriginal peoples were here first, what happened over 123 years ago was that virtually the first bill that this new country was dealing with was an Indian Act that disenfranchised us from participating. We were significant majorities in different parts of this country at that point, and we were not allowed to participate in the process of government. So to talk as if what was happening involved European descendants of Great Britain and France, the two founding peoples, is an historical distortion and lie that must end. Yes, they were there, but there were three partners and their relationship goes back further than that.

The relationship goes back to early contact and all the way through, when we first taught the European people how to live here. We showed them corn; we showed them how to survive the winter; we fought their wars with them, whether between themselves or between the United States and here. We were partners all the way. So any false notion that there were only two major communities coming together is an historical lie that must end.

We are not suggesting that Quebec not seek a veto over those issues that are profoundly important to them. We are not suggesting that for a minute. But we are suggesting that there needs to be a balance, in the same way that we seek some control over those constitutional issues that will directly affect us. We can understand why Quebec would seek the same kind of control.

Aboriginal consent, then, is something that we feel is essential if constitutional proposals are coming that will have a direct effect on us. There are lots of ways of figuring out whether they will have such an effect. During the constitutional process, for instance, when we were at the table, the whole process was to deal solely with our issues. But say, for instance, the federal government arrives at an agreement just with the Province of Quebec, if they are going to use the section of the Constitution that allows constitutional change that applies to just one province, if they are there talking about transferring jurisdiction for native people to Quebec as a shared jurisdiction with the federal government, it obviously is going to have a very direct effect on our lives. We argue that in those kinds of very clear situations the consent of the aboriginal people be required.

### [Traduction]

Si on a recours à d'autres processus, par exemple, si le gouvernement fédéral ne tient pas de référendum mais qu'il crée un genre de comité des comités, les Premières nations devraient participer également.

Ceux qui croient que le Canada se compose seulement de provinces, d'un gouvernement fédéral et de deux territoires qui deviendront un jour des provinces ont une fausse perception de notre pays.

En ce qui a trait aux deux peuples fondateurs, vous oubliez que, bien que les peuples autochtones aient été les premiers dans ce pays, une des premières lois adoptées il y a plus de 123 ans a été la Loi sur les Indiens qui nous privait de notre droit de participation. Nous constituions alors d'importantes majorités dans différentes régions, mais on nous a interdit d'être partie au processus gouvernemental. Par conséquent, dire que des descendants européens de Grande-Bretagne et de France, les deux peuples fondateurs, ont bâti le Canada est une distorsion historique et un mensonge qu'on doit cesser de répandre. Il y avait trois partenaires et les liens qui les unissent remontent très loin.

La relation entre les trois peuples remonte aux premiers contacts, lorsque nous avons enseigné aux Européens comment vivre ici. Nous leur avons parlé du maïs; nous leur avons montré comment survivre l'hiver; nous avons fait la guerre à leurs côtés, que ce soit lors de conflits les opposant les uns aux autres ou opposant les États-Unis au Canada. Nous étions des partenaires à tous les égards. Il faut donc mettre fin à ce mensonge historique selon lequel le Canada est l'union de seulement deux grandes communautés.

Par ailleurs, nous ne proposons pas de retirer au Québec son droit de veto sur les questions qui lui importent particulièrement, absolument pas. Nous proposons un certain équilibre, tout comme nous tentons d'obtenir un certain contrôle sur les questions constitutionnelles qui nous touchent directement. Nous comprenons pourquoi le Québec souhaite aussi un tel contrôle.

Par conséquent, le consentement des autochtones est essentiel dans le cas de propositions constitutionnelles qui les touchent directement. Il y a différentes façons de déterminer répercussions. Les négociations quelles seront ces constitutionnelles auxquelles nous avons participé, par portaient uniquement sur des questions autochtones. Si le gouvernement en vient à une entente avec la province de Québec, qu'il décide de recourir à l'article de la Constitution permettant des changements constitutionnels ne s'appliquant qu'à une seule province, et qu'il décide de partager avec le Québec la compétence des affaires autochtones, il est évident que nos vies seront directement touchées. C'est dans de telles situations que le consentement des peuples autochtones devrait être exigé.

• 1215

We say a referendum could have limited use. One of the ways we thought it could be used would be, as you said, at the conclusion of a process where parties have come together and everyone of some significance involved in a process seems to be in agreement. Now we need some kind of public approval, and we could go to the people and everyone could recommend it. Governments could recommend it. First Nations could recommend it.

Mrs. Campbell: Let us go back to Meech Lake. Before the package was the package, did you sit down with them and discuss it before it became official? Were you invited to take part in anything at that stage?

Chief Erasmus: We did not. We tried to be part of the process and we thought we had a reasonable argument to make because we were there; we had been part of it and we thought we had convinced these people that constitutional amendments should be something that aboriginal people should be part of. But no, we were not invited.

Mrs. Campbell: So in the discussions leading up to the actual package of Meech you were not there.

#### Chief Erasmus: No.

Mrs. Campbell: Up until that time, the practice had been that you were at least invited to these federal-provincial meetings to give your opinions. I am talking now about the practice that had developed over the past years.

Chief Erasmus: Prior to 1980, of course, we were not very much involved. We started to become involved once Prime Minister Trudeau, after his 1980 election, started to have as one of his major ambitions of his Parliament to patriate the Constitution. That is where we definitely got involved.

Mrs. Campbell: Definitely, because I remember how important it was when you appeared before that committee at that time, the joint committee of the day. At present, in order to give you that equal participation around the table we would be looking at 12 participants; the federal government, 10 provinces and the aboriginal people.

An hon, member: And the two territories.

Mrs. Campbell: And the two territories, yes. But we will get to that afterwards. We will discuss that at another time. That would require the 7–50 to give you that permission. It would not require unanimity.

I am pre-empting myself. Having so many of the Canadian people aware of the inability of the leadership of the day in the country up till now to recognize that need for the aboriginal people to be there, to recognize they should be a participant, do you think you could get 7-50? Just yes or no, because my time is so limited. Do you think you could get the 7-50 including the provinces today to agree to that?

Chief Erasmus: After some western elections, maybe.

[Translation]

Selon nous, un référendum serait peu utile. Cependant, comme vous, nous pensons qu'on pourrait tenir un référendum à la fin du processus, lorsque les parties et tous les intéressés se seront entendus. Il nous faut l'approbation de la population sous une forme ou une autre, et pour ce faire nous pourrions tenir un référendum. Les gouvernements pourraient le recommander; les Premières nations pourraient le recommander.

Mme Campbell: Revenons à l'Accord du lac Meech. Avant que l'Accord ne devienne un tout, avant qu'il ne devienne officiel, en avez-vous discuté? Vous a-t-on invités à participer aux négociations à une étape ou une autre du processus?

Le chef Erasmus: Non. Nous avons tenté de nous faire inclure au processus et nous croyions avoir une bonne raison d'en faire partie. Nous avions déjà participé à des négociations et nous pensions avoir convaincu les premiers ministres de nous consulter sur la modification de la Constitution. Mais non, on ne nous a pas invités.

Mme Campbell: Donc, vous n'avez pas participé aux discussions qui ont mené à l'Accord du lac Meech proprement dit.

#### Le chef Erasmus: Non.

Mme Campbell: Jusqu'à ce moment-là, on vous invitait, à tout le moins, aux conférences fédérales-provinciales où vous pouviez exprimer vos opinions, n'est-ce pas?

Le chef Erasmus: Évidemment, avant 1980, notre participation était minime. Notre rôle a pris de l'importance après l'élection de 1980, lorsque le premier ministre Trudeau a commencé à parler de rapatriement de la Constitution. C'est alors que nous avons commencé à participer.

Mme Campbell: Oui, je me souviens comme cela vous importait lorsque vous avez comparu devant le Comité mixte de l'époque. Alors, en vous incluant, il y aurait douze participants aux négociations: le gouvernement fédéral, les dix provinces et les peuples autochtones.

Une voix: Et les deux territoires.

Mme Campbell: Oui, et les deux territoires, mais nous y reviendrons plus tard. On pourrait vous accorder le droit de participation avec le consentement de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population; l'unanimité ne serait pas nécessaire.

Mais je me coupe l'herbe sous le pied. Puisque tant de Canadiens savent que les leaders actuels ne peuvent comprendre que les autochtones doivent participer au processus, croyez-vous que vous pourriez obtenir l'approbation de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population? Un simple oui ou non suffira, car mon temps est limité. Croyez-vous que sept gouvernements provinciaux actuels représentant 50 p. 100 de la population seraient d'accord?

Le chef Erasmus: Peut-être après quelques élections dans l'Ouest.

Mrs. Campbell: Because you are influential. You have numbers. You have the people. At least Gallup says so. If you look at Spicer and some of the reports, everybody is saying there should be recognition.

When do you feel the federal government, or going back farther still, the U.K., gave up its rights to deal solely nation to nation, similar to the U.S.? How far back did you lose it and why have we not come back to it? Since 1982, except for Meech, you have been a participant. We have taken a retrograde step. That was the part about Meech that bothered me, to make a new province—

• 1220

Chief Erasmus: What is your question?

Mrs. Campbell: When did you lose the nation-to-nation...because Lord Denning even, when he gave his minority decision after it was referred to the British Court of Appeal, mentioned that he hoped Canada would remember the rights of the aboriginal people. When it left the UK, where did it go when it came back with patriation? Did it go to the federal government? Where do you think you lost it?

Chief Erasmus: We do not think we lost it. We think the relationship is still there. We think that is what the basic relationship is about. That is what the treaties are and we now have constitutional recognition of that. What we do not have is a federal government that is living up to that agreement. That is the problem.

If we had a new Prime Minister tomorrow, or if we had a federal policy now that went back and reviewed what the basic relationship is, it could very easily be revived in modern policy. There is a certain degree of continuation of that, the negotiation of comprehensive claims, for instance. It is obvious that the federal government has a special fiduciary role and court decisions are coming forth to reinforce that. So I do not think we have lost it. What we have lost is a federal government that lives up to that relationship.

Mrs. Campbell: If you carry that further—the idea that you have not lost it—it does not go to the states, even in the United States, because nation—to—nation is an external affairs matter and thus falls in the federal jurisdiction. It is the same in Canada, so this idea of requiring the approval of the provinces. . . It seems to me that it could be leadership at the federal level, that they were going to. . .

Chief Erasmus: We should not confuse two different things. One is that we have the Constitution of Canada, and to amend it you need to do certain things. One way to amend the Constitution is to have 7–50, but that does not necessarily mean that the nation-to-nation relationship between aboriginal nations and the federal government is tied to that.

[Traduction]

Mme Campbell: Vous exercez une grande influence. Vous êtes nombreux, du moins, c'est ce que disent les sondages Gallup. Si l'on prend comme exemple la commission Spicer, différents rapports, nombreux sont ceux qui affirment qu'on doit reconnaître ce fait.

Croyez-vous que le gouvernement fédéral ou même le Royaume-Uni a abandonné son droit de négocier de nation à nation, qui existe encore aux États-Unis? À quel moment a-t-on abandonné cette pratique et pourquoi ne pas y revenir? Depuis 1982, sauf pour les négociations entourant l'Accord du lac Meech, vous avez participé. Nous avons régressé, et c'est ce qui m'a le plus troublée avec l'Accord du lac Meech, créer une nouvelle province. . .

Le chef Erasmus: Quelle est votre question?

Mme Campbell: Quand avez-vous cessé de négocier de nation à nation? Même Lord Denning, de la cour d'appel de Grande-Bretagne, dans sa décision minoritaire, avait déclaré qu'il espérait que le Canada n'oublierait pas les droits des peuples autochtones. Lorsque nous avons recouvré ce droit au moment du rapatriement, qu'en avons-nous fait? Est-ce le gouvernement fédéral qui l'assume? Quand cette pratique est-elle disparue?

Le chef Erasmus: Je ne crois pas que nous ayons perdu ce droit, car la relation existe encore. C'est ce en quoi consiste la relation fondamentale qui nous lie et les traités et la Constitution le reconnaissent. Cependant, le gouvernement fédéral ne respecte pas son engagement, et c'est là le problème.

Si nous avions demain un nouveau premier ministre, ou une politique fédérale prévoyant un examen complet de cette relation fondamentale, il serait facile de faire revivre ce droit dans une politique moderne. Nous exerçons encore ce droit dans une certaine mesure, dans la négociation sur les revendications globales, par exemple. Il est évident que le gouvernement fédéral joue un rôle spécial de fiduciaire que les tribunaux ont confirmé. Je ne crois donc pas que nous ayons perdu notre droit de négocier de nation à nation. Mais le gouvernement fédéral ne respecte pas ses engagements.

Mme Campbell: Mais même aux États-Unis, les États ne peuvent exercer ce droit puisque les négociations de nation à nation relèvent des affaires extérieures et, par conséquent, de la juridiction fédérale. Il en va de même au Canada. Par conséquent, l'idée d'exiger l'approbation des provinces. . Il me semble que si les dirigeants au niveau fédéral. . .

Le chef Erasmus: Il s'agit de deux questions différentes. D'abord, nous avons une Constitution et pour la modifier, il faut satisfaire à certaines exigences. Ainsi, il est possible de modifier la Constitution avec le consentement de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population. Mais la relation de nation à nation entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral n'est pas pour autant liée à cette formule de modification.

For instance, if the federal government tomorrow wanted to move ahead with First Nations rights in the area of self-government or otherwise, they could sit down with us and work out a treaty. It would be constitutionally protected in section 35. Nothing stops the federal government from nation-to-nation, government-to-government negotiations except their own lack of political will. That is all.

Aboriginal people in the United States have less recognition in the American constitution than we have here in Canada. We have far more recognition in the Canadian Constitution, yet we are getting far less out of our treaties in Canada than they are in the United States simply because courts and the political will is different there.

Mrs. Campbell: I will play devil's advocate for a moment and ask why you want to get into the Constitution. Why are you not pushing—

Chief Erasmus: We are doing both.

Mrs. Campbell: Okay.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Do you want to respond to that Chief Erasmus?

Chief Erasmus: We know the federal government can act alone to enhance the concept of nation-to-nation. We are forever trying to educate them to it. We continue to challenge them in relation to what is going on in the United States.

For instance, the Prime Minister made a major announcement in British Columbia yesterday. He listed a number of legislative activities that are possible in Canada. They are all delegated authority. Interestingly enough, they are going through a similar exercise in the United States. I was at an event last week where members of Congress, the Senate and First Nations tribal leaders were sitting together and working out a legislative agenda for the 1990s.

• 1225

The big difference is that in the United States when they come up with legislation, whether in the Senate or the Congress, and they are dealing with First Nations' jurisdiction, they recognize the native people have that jurisdiction. Here in Canada we are saying it does not exist. Somehow it disappeared some night. So all we can do is delegate down to provincial legislature or else use federal powers.

It is night and day and it is simply the political will, that is all, the same way in which Bob Rae can say in Ontario, "Native people have the inherent right to government and I will put it into some kind of practical working agreement". If we had that in the 10 provinces and in the federal government, we would be able to have policy change, legislative change, and maybe even constitutional change that fits in it. But the reality is that if we had the political will we would not even need to amend the Constitution to get the things we want.

Mr. Reid (St. John's East): Are you advised by your legal people that there is any legal or constitutional impediment to re-establishing the section 37 process?

[Translation] .

Si le gouvernement fédéral décidait demain de régler la question des droits des Premières nations en matière d'autonomie gouvernementale ou autre, il pourrait négocier avec nous en vue de signer un traité. Ce processus est protégé par l'article 35 de la Constitution. Rien n'empêche le gouvernement fédéral de négocier de gouvernement à gouvernement, de nation à nation, si ce n'est son propre manque de volonté politique. C'est tout.

Les autochtones des États-Unis n'ont pas la reconnaissance constitutionnelle dont nous jouissons au Canada. La reconnaissance des autochtones dans la Constitution canadienne est plus grande, mais nous obtenons moins de nos traités que les autochtones des États-Unis parce que ce pays n'a pas les mêmes tribunaux ni la même volonté politique.

Mme Campbell: Je me fais l'avocat du diable pour un moment afin de vous demander pourquoi vous désirez cette reconnaissance constitutionnelle. Pourquoi n'exercez-vous pas des pressions. . .

Le chef Erasmus: Nous le faisons aussi.

Mme Campbell: D'accord.

Le coprésident (M. Edwards): Voulez-vous répondre, chef Erasmus?

Le chef Erasmus: Nous savons que le gouvernement fédéral peut seul améliorer le concept de la négociation de nation à nation; il y a longtemps que nous tentons de le sensibiliser à la question. Nous pressons sans cesse le gouvernement relativement à ce qui se passe aux États-Unis.

Ainsi, le premier ministre a fait une importante déclaration en Colombie-Britannique hier. Il a notamment dressé la liste des activités législatives qui existent au Canada. Toutes sont des pouvoirs délégués. Il est intéressant de noter que la même chose se produit actuellement aux États-Unis. La semaine dernière, j'ai assisté à une rencontre de membres du Congrès et du Sénat américains et de leaders des tribus des Premières nations qui se sont réunis pour établir le programme législatif des années 90.

La grande différence c'est que lorsque le Sénat ou le Congrès américain présente des lois concernant les Premières nations, ils reconnaissent qu'elles ont des droits. Ici, au Canada, nous disons que ces droits n'existent pas, qu'ils ont disparu un moment donné, de sorte que la seule possibilité est de déléguer ces questions aux assemblées législatives provinciales, ou d'utiliser les pouvoirs du gouvernement fédéral.

C'est donc tout à fait différent, car il existe une volonté politique, et Bob Rae peut donc dire en Ontario, «les autochtones ont un droit inhérent à leur autonomie politique, et je compte l'inclure dans une quelconque convention de travail pragmatique». Si c'était ainsi que procédaient les disprovinces et le gouvernement fédéral, nous pourrions faire modifier les politiques, les lois, et peut-être même les dispositions de la Constitution, par voie de conséquence. Mais en réalité, s'il existait une volonté politique, nous n'aurions même pas besoin de modifier la Constitution pour obtenir les choses que nous voulons.

M. Reid (St. John's-Est): Vos conseillers juridiques vous ont-ils parlé d'un obstacle constitutionnel au rétablissement de la procédure prévue à l'article 37?

Chief Erasmus: No.

Mr. Reid: On the question of provinces, I do not understand the provinces thing either. The concept that anybody is about to change the boundaries today is ridiculous, or start extending boundaries, so I do not see why we do not say forget it, we are not doing it, and if we do it will be with consent of the people involved.

The question of both territories becoming provinces came up while we were in the territories. If we were to say collectively that would be a decision between a territory and the federal government, is that an area where you would want some ability to exercise aboriginal consent?

Chief Erasmus: Absolutely! We have supported the movement to provincial status in the north for quite some time. Part of our objection to Meech Lake was with regard to the north becoming provinces. We want to make sure when that occurs that it does not exacerbate either the unresolved rights or else the rights that are already in place. It is very important that the First Nations in the north be part and parcel and agree to the creation of provinces when it occurs.

**Mr. Reid:** On the question of self-government, I think you said to us that if the federal government sat down with you and negotiated a treaty, it would be covered under section 35. Is that what you are saying to me?

Chief Erasmus: Under 35.3

Mr. Reid: But what I see now exists. Or would they be amendments to existing treaties?

Chief Erasmus: Well, you can do both. Nothing stops us, for instance, from taking an old treaty, sitting down—the parties at the table would have to be the federal government and the nation that signed the treaty—and going through a process of a modern consensus through either an additional document or an amendment to it, a clarification to it, or a second document that talks about what it was all about. You can amend old treaties, but the federal government continues to have the ability to make treaties with First Nations. It is the government in Canada that has that ability.

For instance, if we wanted to put in place the concept of nation-to-nation, government-to-government, the concept of internal sovereignty for First Nations, the simplest and fastest way to do it would be to do it through a new national treaty. It would be far superior to using legislation, as was mentioned in the Prime Minister's speech, because legislation, as you people know very well, can change at any given time. It does not have constitutional protection. Whereas a treaty that is recognized and protected by section 35 would have a constitutionality to it that would be superior. The legislation enacting that would be constitutional legislation. So without amending the Constitution, we could get many of the things we have desired.

[Traduction]

Le chef Erasmus: Non.

M. Reid: Je ne comprends pas non plus la question des provinces. L'idée qu'aujourd'hui tout le monde est sur le point de modifier les limites, ou de commencer à les étendre est tout à fait ridicule; par conséquent, autant y renoncer, à moins de décider d'y donner suite, mais avec le consentement des intéressés.

La question de la transformation des deux territoires en provinces s'est posée lorsque nous étions dans les territoires. Si nous disions à l'unanimité qu'une décision en ce sens devrait être prise entre un territoire et le gouvernement fédéral, voudriez-vous que les autochtones aient une certaine possibilité de donner leur accord?

Le chef Erasmus: Absolument! Il y a longtemps déjà que nous sommes en faveur de l'obtention du statut de province dans le Nord. Une partie de notre objection à l'Accord du lac Meech concernait cette question: nous voulons nous assurer que la transformation des territoires en provinces n'aille pas compromette soit les droits qui n'ont pas encore fait l'objet de règlement, soit ceux qui existent déjà. Il est très important que les Premières nations du Nord donnent leur accord et participent à la création des provinces, lorsqu'elle se fera.

M. Reid: À propos de l'autonomie politique, vous nous avez dit que si le gouvernement fédéral négociait un traité avec vous, il serait visé par l'article 35. Est-ce bien cela?

Le chef Erasmus: Il s'agit du paragraphe 35.3.

M. Reid: Mais actuellement, ces droits sont reconnus; s'agira-t-il par ailleurs de modifications des traités existants?

Le chef Erasmus: Il est possible de faire les deux. Par exemple rien ne nous empêche de prendre un vieux traité; la nation qui l'a signé et le gouvernement fédéral devront négocier en utilisant les mécanismes actuels pour parvenir à un consensus, soit grâce à un document supplémentaire, ou en modifiant et en précisant le traité, soit grâce à un second document donnant toutes les explications nécessaires. Il est possible de modifier de vieux traités, mais le gouvernement fédéral continue d'avoir la possibilité de conclure des traités avec les Premières nations.

Par exemple, s'il voulait mettre en place le principe de l'autonomie politique ou de la souveraineté intérieure des Premières nations, la façon la plus simple et la plus rapide de procéder serait de conclure un nouveau traité national. Ce serait de loin préférable à une loi, comme l'a indiqué le premier ministre, dans son discours, car comme tout le monde le sait, une loi peut être modifiée n'importe quand, puisqu'elle ne bénéficie pas de la protection de la Constitution, alors qu'un traité reconnu et protégé par l'article 35 serait préférable, puisqu'il aurait une validité constitutionnelle, sa loi habilitante étant la Constitution. Par conséquent, sans modifier la Constitution, nous pourrions obtenir nombre de choses que nous souhaitons.

• 1230

However, do not use that as an excuse to say we are going to be happy sitting back with a treaty and the constitutional process will go ahead and make all kinds of amendments. That is not the message I am trying to give here. The message I am trying to give is that there are a number of ways of addressing our concerns. Over the course of time, we will probably use a number of these.

Mr. Reid: But you are happy to have that kind of flexibility and use it.

Chief Erasmus: Absolutely!

Mr. Reid: Thank you.

Mr. LeBlanc: Chief Erasmus, your brief touches a number of profound points. I will not be able to ask you the kinds of questions I would like to in the short time that is available, but I would like to focus on one point that was discussed earlier. It seems to be crucial to a lot of the arguments you raise in your brief. That has to do with the whole concept of distinct society and the distinctiveness of the society that represents the aboriginal people, as compared with the distinctiveness of the society that the Government of Quebec ascribes to the people of Quebec and what that means for the whole purpose of constitutional change and the amending process of the Constitution. When you talk about distinct society, do you mean your own people would have the same type of distinct society status as, for example, would be accorded Quebec in terms of the amending process of the Constitution, or are you talking about something different?

Chief Erasmus: If we had received the kind of constitutional recognition that we were after in Meech Lake, it would have meant different things to Quebec than us because our situation is different. For instance, Quebec is a province. It has provincial powers, and it might have had expanded provincial powers. Had we simply received a clause in the Constitution that said aboriginal people in Canada were distinct societies, it would have meant a completely different thing to us. What it would finally mean would depend on the continuing recognition we were going to receive.

For instance, it would mean how all the old treaties were expanded and recognized. Some of them continue to be ignored and undermined today. It would also include the future treaties that would be signed between us, and it would include the future amendments we would get. If we never get to the point where we have clear, full, official recognition of First Nations self-government, there would be something lacking. We think it is already in the Constitution, and we are going to try to assert it in a number of ways. Our desire to have that recognition is never going to die, but if we continue to have the rules of the dominant society shoved down our throats and thrown in jail every time we say we are sovereign, then we may never have the full recognition of what it could mean. Even if you use precisely the same words, obviously, logically, because of the way in which our separate rights are recognized, it would mean different things.

[Translation]

Mais n'utilisez pas cela comme une excuse pour dire qu'un traité nous suffit et que vous allez pouvoir présenter toutes sortes de modifications à la Constitution. Ce n'est pas ce que je suis en train d'essayer de vous dire ici; il existe toutes sortes de façons de répondre à nos préoccupations, et nous en utiliserons probablement un certain nombre, au fil des années.

M. Reid: Mais vous êtes heureux de bénéficier de cette souplesse et de l'utiliser.

Le chef Erasmus: Absolument!

M. Reid: Merci.

M. LeBlanc: Monsieur Erasmus, dans votre mémoire, vous avez abordé un certain nombre de points très importants. Je ne pourrai pas vous poser toutes les questions que je voudrais, par manque de temps, mais j'aimerais insister sur un aspect dont on a déjà parlé. Il semble être essentiel à un grand nombre des arguments que vous présentez dans votre mémoire. Il s'agit de toute la question de la société distincte, celle des autochtones, par rapport à celle du Ouébec, comme l'a décrite le gouvernement de cette province; j'aimerais savoir comment vous situez cela dans le contexte du processus de modification de la Constitution. Lorsque vous parlez de société distincte, voulez-vous dire que votre peuple aurait un statut spécial, comme ce serait par exemple le cas du Québec, et qu'il en serait tenu compte dans le processus de modification de la Constitution, ou est-ce que vous parlez de quelque chose de différent?

Le chef Erasmus: Si nous avions obtenu une reconnaissance constitutionnelle, comme nous le voulions dans l'Accord du lac Meech, cela n'aurait pas signifié la même chose que pour le Québec, étant donné que notre situation est différente. Par exemple, le Québec est une province qui a des pouvoirs financiers et autres, que l'Accord constitutionnel aurait pu étendre. Si l'on nous avait simplement accordé dans la Constitution un article disant que les autochtones du Canada étaient des sociétés distinctes, cela aurait eu une signification complètement différente en ce qui nous concerne. Au bout du compte, cette signification serait fonction de la façon dont nous serions reconnus par la suite.

Par exemple, il faudrait voir comment tous les anciens traités ont été élargis et reconnus. Certains d'entre eux continuent d'être bafoués et ignorés. Il faudrait voir aussi ce qu'il adviendrait des traités que nous signerions par la suite, et des modifications que nous pourrions obtenir. Si nous ne parvenions pas à faire reconnaître clairement, pleinement et officiellement l'autonomie politique des Premières nations, il y aurait un manque quelque part. Ce principe figure déjà dans la Constitution, et nous essayons de le faire appliquer de plusieurs façons. Nous tenons à être reconnus, et nous n'allons jamais renoncer à cet objectif, mais si la société dominante continue à nous imposer ses règles, à nous emprisonner chaque fois que nous affirmons notre souveraineté, il se peut que nous n'ayons jamais la possibilité de réaliser vraiment notre rêve. Même si vous utilisiez exactement les mêmes mots, ils voudraient dire autre chose, en raison même de la facon dont nos droits distincts sont reconnus.

Mr. LeBlanc: You are talking about a different concept, whether or not you use the same or different language in terms of your distinctiveness and how it is reflected in the Constitution and the whole amendment process and how you participate in it. Earlier we talked about the idea, which is an interesting one, of the First Nations sitting at the constitutional table with the other first ministers as participants, with a status in some way similar to that of a province. Of course, in asserting its distinctiveness, Quebec is saying it is more than just another province. It is saying it is distinct, and that implies certain things in terms of powers.

• 1235

If you assert your own distinctiveness in amending the Constitution with respect to veto power, we can both imagine situations in which your desire for consent on matters that pertain to aboriginal peoples would collide very fundamentally with the desire of Quebec to assert its distinctiveness in the form of a veto to amendments to the Constitution.

That is where I am leading to try to get an understanding of what you mean in terms of the constitutional process, with your different understanding of distinctiveness, because once you start to talk about a distinct society, obviously there are different groups of people in the society who can, for various reasons, claim to be in one sense or another distinct. That implies, to a certain degree, prerogatives or powers or rights that do not apply to other sub-groups of the society. Would that be a fair statement to make?

Chief Erasmus: We have no problem with Quebec being recognized as a distinct society, and we also have no problems with Quebec having additional powers to make sure that it is reasonably well protected within Canada. In the same way that we can easily understand the argument with Quebec desiring those things, we also seek the same kind of equivalent abilities to protect ourselves. They may not end up being exactly the same powers. They may not end up being precisely to the letter exactly the same mould of recognition. But whether they do or not, I do not think is really the point. The point is that Quebec is obviously a distinct society because of a number of things. One, they speak a very clear, separate language from the English people. They have their own civil code.

The same argument can be made for aboriginal people. This is our homeland. Everybody else grew up around us. We also have our own language and culture. And we have our own laws. But the reason I said what I said earlier is because as much as we are going to continue to fight for recognition for our rights and for our laws to be recognized and all the rest of it, I have no clear guarantees that there will come the day when we have the full recognition that we desire in this country.

We continue to have governments that are imposing their structure of government over us, their laws and all the rest of it, so we may never ever get to the point where we get the full recognition we desire, as much as we seek it. But [Traduction]

M. LeBlanc: Vous parlez d'un concept différent, que vous utilisiez ou non les mêmes termes quant à votre caractère distinct; cela se reflète dans la Constitution, dans tout le processus de modification et dans la façon dont vous y participez. Tout à l'heure, nous avons parlé de l'idée intéressante selon laquelle les Premières nations pourraient siéger à la table des négociations constitutionnelles avec les autres premiers ministres, en tant que participants ayant un statut assez semblable à celui d'une province. Naturellement, en affirmant son caractère distinct, le Québec se donne un statut supérieur à celui des autres provinces, un statut supposant certains pouvoirs.

Si vous affirmez votre caractère distinct en faisant modifier la Constitution pour ce qui est du droit de veto, vous et moi pouvons imaginer des situations dans lesquelles votre désir de donner votre consentement au sujet de questions intéressant les autochtones entrera en conflit avec celui du Québec d'affirmer son caractère distinct, sous forme de veto à des modifications de la Constitution.

Je mentionne cette situation afin d'essaver de comprendre comment vous envisagez le processus constitutionnel, compte tenu de votre interprétation différente du «caractère distinct», car lorsque vous commencez à parler de société distincte, il est évident que pour diverses raisons, toutes sortes de groupes pourront affirmer que pour certaines raisons, ils se distinguent des autres membres de la société. Dans une certaine mesure, cela suppose des prérogatives, des pouvoirs ou des droits qui ne s'appliquent pas aux autres sous-groupes de la société. Est-il juste de dire cela?

Le chef Erasmus: Nous voulons bien que le Québec soit reconnu comme société distincte, ou qu'il ait des pouvoirs supplémentaires pour s'assurer d'être raisonnablement bien protégé à l'intérieur du Canada. De la même façon que nous pouvons comprendre que le Québec souhaite tout cela, nous demandons la même possibilité de nous protéger. Finalement, nous n'allons pas nécessairement nous retrouver avec les mêmes pouvoirs. Nous ne serons peut-être pas reconnus tout à fait de la même façon. Mais peu importe. Le fait est que le Québec est de toute évidence une société distincte pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, les Québécois parlent une langue autre que les Canadiens anglais, et de plus, ils ont leur propre code civil.

Ce même raisonnement s'applique aux autochtones. Ce pays est notre patrie. Les autres se sont développés autour de nous. Nous possédons aussi notre propre langue et notre propre culture, ainsi que nos propres lois. Si j'ai dit ce que j'ai dit tout à l'heure, c'est qu'il est vrai que nous allons continuer à nous battre pour faire reconnaître ce que nous sommes, nos droits, nos lois, mais je n'ai aucune garantie qu'un jour viendra finalement où l'on reconnaîtra pleinement toutes nos aspirations dans ce pays.

Encore maintenant, des gouvernements nous imposent tout ce qu'ils veulent, leurs institutions et leurs lois, de sorte que nous risquons de n'être jamais pleinement reconnus, malgré l'ardeur de nos aspirations. Mais même si nous

even if we do get all of what we wanted, it may not be precisely the same thing that Quebec has, because the majority of its population is in one place and it has provincial jurisdiction. The jurisdiction of First Nations may end up not being completely parallel to that which Quebec would desire. Not only that, but we would be throughout the country, so the recognition for us might be different.

Mr. Nystrom: The main thing you are communicating to me time and time again is consent in participation. That is really key. In terms of participation, for the record, could you tell us whether or not you participated in the decision to establish a royal commission on aboriginal rights that was announced by the Prime Minister yesterday in Victoria? If the message has been heard, I obviously assume you participated in that decision.

Secondly, are you participating, and who will be on that commission? It is very important in terms of the Constitution. It may recommend very important things in the amending formula.

Chief Erasmus: We had no prior knowledge outside of rumours that were in the public domain. We have no idea what the full mandate will be, no idea any more than anybody else who might be appointed. The point we have been making since yesterday on it—earlier in fact—is if we are going to go ahead, the mandate should be something that is acceptable to us, and the people who are going to be working on it should be either jointly appointed or else should be at least acceptable to the First Nations.

Mr. Nystrom: I have a last question in terms of participation. Bob Skelly has raised the idea a number of times—I notice you are leaving office, I believe in June, Mr. Erasmus—

Chief Erasmus: Yes.

• 1240

Mr. Nystrom: —the idea of perhaps doing something novel and radical, and that is inviting you, as the President of the Assembly of First Nations, to address the Parliament of Canada. I understand that is now being discussed with the House Leaders. Perhaps it will happen. I do not want to predict what the House Leaders might say, but this is something that Mr. Skelly has been pushing for.

If the Parliament of Canada were to invite you to address Parliament—a novel thing, which has been done by presidents and people like Mr. Mandela, Mr. Gorbachev, Mr. Reagan and others—would you accept that invitation if it were extended to you?

Chief Erasmus: Of course-

The Joint Chairman (Mr. Edwards): You do not have to answer the question if you do not want to, Chief Erasmus.

Mr. Nystrom: I ask this question because of the importance of making sure you are not left out of constitutional talks. In my opinion, the next 18 months will be crucial in terms of the future of this country. You have

[Translation].

obtenons tout ce que nous voulons, notre part pourrait être moindre que celle du Québec, cette province ayant une population majoritaire et de véritables pouvoirs politiques. Finalement, ce que pourraient obtenir les Premières nations pourrait ne pas être tout à fait semblable à ce que voudrait avoir le Québec. De plus, les autochtones étant disséminés partout dans le pays, ils seront reconnus, mais autrement.

M. Nystrom: Vous me parlez constamment et essentiellement du consentement à la participation. C'est vraiment très important. À ce sujet, aux fins du compte rendu, pourriez-vous nous dire si vous avez participé ou non à la décision qui a été prise de créer une Commission royale sur les droits des autochtones, comme l'a annoncé hier le premier ministre, à Victoria? Si le message a été entendu, c'est que vous avez sans doute participé à la décision.

Deuxièmement, allez-vous faire partie de cette commission, et quels seront ses autres membres? Elle jouera un rôle essentiel pour la Constitution, car elle pourra faire des recommandations très importantes au sujet de la formule de modification.

Le chef Erasmus: À part les rumeurs dont le public était au courant, nous ne savions rien d'avance. Nous n'avons pas la moindre idée de ce que sera exactement le mandat de cette commission, et nous ne savons pas plus que le commun des mortels quels seront ses membres. Depuis hier, ou plutôt depuis quelque temps déjà, nous disons que si nous créons effectivement une commission, il faudrait que nous acceptions son mandat, et que ses membres soient nommés conjointement avec nous, ou du moins qu'ils soient acceptables pour les Premières nations.

M. Nystrom: Je voudrais vous poser une dernière question au sujet de la participation. Bob Skelly a soulevé cette idée un certain nombre de fois—je constate que vous allez cesser vos fonctions en juin me semble-t-il, monsieur Erasmus...

Le chef Erasmus: En effet.

M. Nystrom: . . . une idée nouvelle et radicale comme celle de vous inviter, à titre de président de l'Assemblée des premières nations, à prendre la parole devant le Parlement du Canada. Je crois que les leaders à la Chambre en discutent actuellement. Peut-être que cette idée se concrétisera. Je ne suis pas en mesure de prédire quelle sera la décision des leaders à la Chambre, mais c'est une proposition faite par M. Skelly.

Si le Parlement du Canada vous invitait à prendre la parole devant lui—comme l'ont fait certains présidents et des gens comme MM. Mandela, Gorbatchev et Reagan—accepteriez-vous de le faire?

Le chef Erasmus: Évidemment...

Le coprésident (M. Edwards): Vous n'avez pas à répondre à cette question si vous ne le souhaitez pas, chef Erasmus.

M. Nystrom: Je pose la question parce qu'il importe que vous ne soyez pas exclus des discussions constitutionnelles. À mon avis, les 18 prochains mois seront déterminants pour l'avenir du pays. Vous nous avez rappelé des traités qui

reminded us of treaties that were signed nation-to-nation, and it seems to me this might be a way of underlining that point. If that invitation were extended, would you accept the invitation to address the Parliament of Canada on the important rights of aboriginal peoples?

Chief Erasmus: If I were still in office when the invitation came, I would do everything in my power to make sure I could do that. I would encourage you to continue with that, whether or not I am still in power or have been replaced by someone else. I think the notion of the leader of the First Nations addressing the House of Commons, perhaps both Houses, makes all the sense in the world.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Nystrom. Chief Erasmus and Chief Mercredi, we thank you too.

Before we conclude, I want to thank you for your patience. We have been here half an hour longer than we asked you to appear, and we appreciate the care and attention you have given to answering the questions that were directed to you.

Our colleague, Willie Littlechild, who unfortunately is not with us this week because of the death of his grandfather, told me something about the healing circle in native tradition. I do not want you to answer this question now, just give some thought to it and perhaps get back to us.

If we get into the process that you described at the very beginning of your remarks—a very intense and fundamental process—would you please give some thought as to how, in what way and at what stage a healing circle might contribute to the success of the entire process, and get back to us on it?

Chief Erasmus: Yes, we will consult our elders on that.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you.

This session stands adjourned until 2 p.m. this afternoon.

#### AFTERNOON SITTING

• 1404

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): À l'ordre! Nous reprenons la séance.

Nous avons le plaisir et l'honneur d'entendre cet après-midi l'Association canadienne-française de l'Ontario. Messieurs, vous avez la parole.

M. Jean Tanguay (président de l'Association canadiennefrançaise de l'Ontario): Messieurs les coprésidents, distingués membres du Comité, avant de commencer, j'aimerais faire une mise au point et vous présenter les personnes qui m'accompagnent.

• 1405

Je vous demanderais d'ouvrir votre document à la page 7 pour la version française et à la page 6 pour la version anglaise. À la fin du troisième paragraphe, juste avant de le début de la partie portant sur la ratification, on dit:

# [Traduction]

avaient été signés de nation à nation, et je crois que c'est une façon d'insister là-dessus. Si l'on vous invitait à prendre la parole devant le Parlement du Canada sur la question importante des droits autochtones, accepteriez-vous l'invitation?

Le chef Erasmus: Si l'invitation me parvenait pendant que j'occupe toujours mon poste, je ferais tout ce que je peux pour l'accepter. Je vous incite à continuer à faire des pressions en ce sens, que je sois toujours en poste ou que quelqu'un d'autre m'ait remplacé. Je pense qu'il est tout à fait logique que le chef des Premières nations prenne la parole devant la Chambre des communes et peut-être même devant les deux Chambres.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie, monsieur Nystrom. Nous vous remercions également, chef Erasmus et chef Mercredi.

Avant de terminer, je veux vous remercier de votre patience. Nous vous avons retenu une demi-heure de plus que prévu, et nous vous savons gré d'avoir répondu à nos questions avec autant de soin et d'attention.

Notre collègue, Willie Littlechild, n'a malheureusement pas pu participer à nos délibérations cette semaine en raison du décès de son grand-père. Il m'a parlé de l'importance du cercle de la vie dans la tradition autochtone. Je ne vous demande pas de répondre à cette question maintenant, songez-y et peut-être que nous pourrons en reparler.

Si nous nous engageons dans le processus que vous avez décrit au début de votre exposé, un processus intense et fondamental, pourriez-vous nous dire de quelle façon et à quelle étape un cercle de la vie pourrait contribuer à assurer le succès du processus? Nous vous demandons de réfléchir à la question.

Le chef Erasmus: Oui, je consulterai les aînés à ce sujet.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie.

Le comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Order, please! We are resuming our meeting.

We have the great pleasure to great this afternoon the Association canadienne-française de l'Ontario. Please proceed.

Mr. Jean Tanguay (President, Association canadienne-française de l'Ontario): Mr. Joint Chairman, distinguished members of the Committee, before beginning, I would like to make a correction and to introduce to you those who are accompanying me.

I would ask you to open our brief at page 7 in the French text and at page 6 in the English one. At the end of the third paragraph, in the French text, just before the beginning of the part on ratification, you can read the following:

Si, lors de cette rencontre, un texte final recevait l'appui du Parlement et des assemblées législatives. . .

J'aimerais que vous enleviez «du Parlement et des assemblées législatives» pour le remplacer par «de la deuxième conférence des premiers ministres». Le texte doit se lire comme suit:

...un texte final recevait l'appui de la deuxième conférence des premiers ministres d'après la même formule décrite ci-dessus...

Également, dans le texte anglais, à la page 6, avant la lettre d), à l'avant-dernière ligne, on dit ceci:

"If a final text received the support...". Replace, please, "of Parliament and the provincial legislative assemblies" by "the support of the second premiers' conference".

J'aimerais maintenant vous présenter les personnes qui m'accompagnent. Ce sont M. Fernand Gilbert, directeur général de l'Association canadienne-française de l'Ontario; M. Gilles Le Vasseur, avocat et professeur d'université; et M. Yves Le Bouthillier, professeur de droit au programme de common law en français à l'Université d'Ottawa. Vous voyez que l'Association canadienne-française de l'Ontario tente de prendre son rôle au sérieux.

L'Association canadienne-française de l'Ontario est reconnue comme le principal porte-parole des Canadiens français qui vivent en Ontario. Elle regroupe 22 conseils régionaux qui oeuvrent partout dans la province et 21 organismes provinciaux qui lui sont affiliés et qui travaillent dans des domaines aussi variés que la culture, l'éducation et l'économie. C'est principalement avec l'ACFO que traitent les gouvernements pour tout ce qui touche la collectivité francophone de l'Ontario, la plus nombreuse au Canada après celle du Québec.

Nous apprécions grandement l'occasion qui nous est donnée de vous présenter nos commentaires sur le processus de modification de la Constitution. Cette question nous tient à coeur, et nous voulons joindre notre voix à celle des autres groupes francophones qui se sont présentés devant vous tout au long de votre consultation.

Votre mandat consiste à étudier la possibilité d'améliorer le processus de modification de notre Constitution. Aussi, vous serez certes invités à faire des recommandations au gouvernement du Canada sur des moyens visant à débloquer l'impasse actuelle qui menace l'unité nationale. Notre intention, en nous présentant devant vous, est d'avancer des pistes de réflexion sur ces deux questions précises.

• 1410

Nous sommes probablement le dernier groupe francophone à comparaître devant votre Comité. La Fédération des francophones hors Québec et plusieurs de ses membres ont déjà fait connaître leurs positions. Ces organismes ont proposé la mise sur pied d'une assemblée constituante pour débloquer l'impasse actuelle. Nous appuyons sans réserve cette approche. Nous allons cependant aller un pas plus loin dans cette présentation et avancer des propositions en ce qui a trait à la formule permanente de modification.

[Translation]

Si, lors de cette rencontre, un texte final recevait l'appui du Parlement et des assemblées législatives. . .

I would like you to cross out «du Parlement et des assemblées législatives» to replace it by «de la deuxième conférence des premiers ministres». The text should read as follows:

...un texte final recevrait l'appui de la deuxième conférence des premiers ministres d'après la même formule décrite ci-dessus...

In the English text now, at page 6, before the heading d), at the second last line, you can read this:

«If a final text received the support...» Je vous prierais de remplacer «of Parliament and the provincial legislative assemblies» par «the support of the Second premiers' conference».

I would now like to introduce to you the persons accompanying me. These are Mr. Fernand Gilbert, director general of the «Association canadienne-française de l'Ontario»; Mr. Gilles Le Vasseur, lawyer and university professor; and Mr. Yves Le Bouthillier, law professor in the French section of the common law program at the University of Ottawa. You can see that the «Association canadienne-française de l'Ontario» takes its role seriously.

The «Association canadienne-française de l'Ontario» (A.C.F.O.) is recognized as the principal organization representing French-Canadians in Ontario. It heads up 22 regional councils in all parts of the province, and 21 provincial affiliates operating in such varied fields as culture, education and economics. Governments deal mainly with A.C.F.O. in all matters pertaining to Ontario's francophone community, the largest francophone community in Canada outside Ouebec.

We very much appreciate being given the opportunity to present our comments on the constitutional amending process. We are very much concerned by this issue and wish to add our voice to those of the other francophone groups that have appeared before you throughout this consultation effort.

Your mandate is to study the possibility of improving the process for amending our Constitution. You will thus of course be asked to make recommendations to the government of Canada on ways of resolving the current impasse threatening our national unity. Our intention in appearing before you is to contribute to current thinking on these two specific questions.

We are probably the last francophone group to appear before your Committee. The Fédération des francophones hors Québec and a number of its member groups have already made their positions known. Those organizations have proposed establishing a constituent assembly as a way of resolving the current impasse. We support this approach unreservedly. In this presentation, however, we will go one step further and offer proposals concerning the permanent amending formula.

L'assemblée constituante permet en effet d'ouvrir les portes bien gardées des mystérieuses conférences des premiers ministres. Elle répond à un profond besoin de la population de ne plus être placée devant un fait accompli. Elle permet une implication élargie au niveau de la négociation des ententes constitutionnelles et elle encourage une approche plus globale en la matière.

L'Association canadienne-française de l'Ontario croit qu'il est absolument essentiel que toutes les Canadiennes et tous les Canadiens soient en mesure de regarder leur nation dans son ensemble. Nous sommes convaincus qu'il n'est plus possible d'isoler une question politique des autres réalités canadiennes. C'est pourquoi, en analysant les différentes options de processus de modification de notre Constitution, nous avons tenté d'identifier un outil permanent pour répondre à cet impératif.

Nous ne voulons pas que les prochaines négociations constitutionnelles soient limitées à la question de la dualité linguistique canadienne. Que ferions-nous alors des aspirations de la collectivité autochtone? Le Québec a des aspirations claires; allons-nous les ignorer? Les groupes oeuvrant dans les domaines de l'égalité des droits des femmes pourront être directement touchés par le résultat des réformes. Une assemblée constituante est un outil flexible exceptionnel pour des temps exceptionnels. C'est pourquoi nous appuyons ce mode de consultation.

Notre organisme croit, tout comme les autres organisations francophones, que l'on doit faire une place à deux grandes catégories de participants: les délégués de formation politique et les délégués de groupes d'intérêt dont les aspirations sont directement touchées par la Constitution actuelle.

Le mandat de l'assemblée constituante est un point sur lequel nous nous devons d'être passablement précis. Nous croyons d'abord que l'assemblée constituante n'est pas un outil permanent de réforme constitutionnelle. Nous pouvons tous comprendre que notre situation constitutionnelle n'est ni plus ni moins qu'une impasse. C'est pourquoi nous suggérons que l'assemblée constituante soit créée et siège dès cet automne afin de faire tout ce qui sera nécessaire pour bâtir un dialogue constructif.

Les délibérations de l'assemblée pourront en outre s'étaler sur plusieurs semaines. Aussi, les travaux devraient être publics pour rejoindre l'objectif de base justifiant la création d'une telle structure, soit une participation accrue à la définition des ententes constitutionnelles.

Quant à l'ordre du jour—et c'est ce sur quoi notre mémoire ajoute—il devrait se diviser en deux points principaux. D'abord, l'assemblée devrait définir les réformes de fond qui visent à dessiner un nouveau fédéralisme canadien. Le partage des pouvoirs, la question de l'autonomie gouvernementale des autochtones et le renforcement de la dualité linguistique sont les questions sur lesquelles nous devons bâtir un consensus.

# [Traduction]

A constituent assembly would indeed open the closely guarded doors of the mysterious first ministers' conferences. It would meet the Canadian public's deeply rooted need for something other than a constitutional fait accompli, allow broader involvement in the negotiation of constitutional agreements and encourage a more comprehensive approach to constitutional matters.

The Association canadienne–française de l'Ontario believes it is absolutely essential that all Canadians be able to look at their nation as a whole. We are convinced we can no longer isolate the political question from other Canadian realities. For this reason, in analyzing the various options for a constitutional amending process, we have tried to identify an instrument that will enable us to meet this imperative.

We do not want the next round of constitutional negotiations to be restricted to the question of Canada's linguistic duality. What of the aspirations of Canadian aboriginal communities? Quebec has clearly determined its aspirations; will we ignore them? Groups working in the area of equality and women's rights may be directly affected by constitutional reform. A constituent assembly is an exceptional and flexible instrument for exceptional times. This is the reason why we recommend this consultation approach.

Like other francophone organizations, we believe there should be two main categories of participants: Delegates from political parties and delegates from interest groups whose aspirations are directly affected by the present Constitution.

The mandate of the constituent assembly is a point on which we should be fairly specific. We believe, first of all, that the constituent assembly is not a permanent instrument off constitutional reform. We all understand that our constitutional situation can be considered as nothing more or less than an impasse. For this reason, we are suggesting that a constituent assembly be established and that it begin sitting this fall so that it can take every necessary step to build constructive dialogue.

The proceedings of the assembly could also be spread over a number of weeks. Its proceedings should be held in public in order to meet the basic objective of this structure: Increase participation in the determination of constitutional agreements.

The assembly's agenda—and you will find more in our brief—should be divided into two major parts. First, it should determine basic reforms that will be needed to design a new Canadian federalism. The division of powers, native self-government and reinforced linguistic duality are issues on which we must build consensus.

• 1415

Par la suite, l'assemblée constituante devrait définir un processus permanent de modification de la Constitution. Nous sommes convaincus de cela: la question d'une formule permanente de modification doit être à l'ordre du jour de l'assemblée constituante.

Cela dit, nous croyons qu'il est possible, dès maintenant, d'élaborer certaines opinions sur ce que pourrait contenir une telle formule permanente de modification de la Constitution. La réflexion à cet égard devra débuter dans un proche avenir si nous voulons qu'elle soit traitée à son plein mérite. C'est précisément ce que nous allons faire dans la deuxième partie de notre mémoire. Nous souhaitons que cela alimente la réflexion des Canadiennes et des Canadiens sur cette question fondamentale de notre développement constitutionnel.

Le besoin d'une nouvelle formule: Tout processus de modification constitutionnelle comprend trois phases distinctes: l'initiation du processus, la négociation et la ratification. À la suite de l'échec de l'Accord du lac Meech, il est très clair que la formule de modification actuelle est boiteuse à plusieurs égards: d'abord, par son silence concernant la participation de la population; deuxièmement, par la longueur inutile du processus; troisièmement, par la trop faible importance qu'elle accorde aux valeurs fondamentales de notre société.

La formule que nous proposons vise à pallier toutes ces lacunes:

- premièrement, en assurant une participation de la population à toutes les étapes du processus tout en reconnaissant que la responsabilité ultime de la modification de la Constitution appartient aux personnes que les contribuables ont élues pour les représenter au Parlement et aux assemblées législatives provinciales;
- deuxièmement, en prévoyant une période raisonnable d'un an pour l'ensemble du processus;
- troisièmement, en permettant à la population canadienne de bâtir sur les acquis plutôt que de remettre constamment en question les valeurs indissociables de l'identité canadienne.

En vertu des dispositions existantes, le processus de modification de la Constitution ne peut être initié que par une résolution du Parlement ou d'une des assemblées législatives. Par conséquent, toute initiative de modification de la Constitution est laissée à l'entière discrétion de l'élite politique. Les seules obligations découlant de la Loi constitutionnelle de 1982 sont la tenue d'une réunion, un an après l'entrée en vigueur de la loi, pour discuter des questions constitutionnelles intéressant directement les peuples autochtones (article 37) et plus tard, en 1997, pour réexaminer la formule de modification (article 49).

Il est important, selon nous, de prévoir un réexamen périodique de la Constitution. S'il est vrai que la procédure de modification constitutionnelle doit servir à garantir la stabilité du système, il appert également souhaitable, dans une démocratie, de prévoir un mécanisme qui permette de reconsidérer le système à intervalles réguliers afin d'en assurer la qualité en ajustant aux circonstances changeantes. Il serait même normal que le document le plus important du

[Translation]

Then, the constituent assembly should define a permanent constitutional amending process. We are convinced that the question of a permanent amending formula must be on the assembly's agenda.

This being said, we believe that we can now develop opinions on the content of such a permanent constitutional amending formula. The debate on this question will have to begin in the very near future if we are to give the matter the attention it deserves. This is precisely what we intend to do in the second part of our brief. We hope they will provide Canadians with food for thought on this fundamental issue in our constitutional development.

Need for a new formula: Any constitutional amending process consists of three separate phases: Initiation of the process, negotiation and ratification. It is entirely clear from the failure of the Meech Lake Accord, that the present amending formula is unsatisfactory in a number of respects: First, it is silent on the matter of public participation; second, the process is needlessly long, and, third, too little importance is attached to the fundamental values of Canadian society.

The formula we propose is designed to correct all these weaknesses:

- First, by guaranteeing public participation at all stages in the process, while acknowledging that ultimate responsibility for constitutional amendments falls to those whom taxpayers have elected to represent them in Canada's Parliament and in the provincial legislatures;
- Second, by providing for a reasonable period of one year for the entire process;
- Third, by enabling the Canadian public to build on the past rather than constantly question values that are indissociable from Canada's identity.

Under existing provisions, the constitutional amending process can be initiated only by a resolution of Parliament or one of the legislatures. Consequently, constitutional amendment initiatives are left entirely to the discretion of Canada's political elite. The only obligations under the Constitution Act of 1982 are that a meeting be held one year after the effective date of the Act to discuss constitutional matters of direct concern to aboriginal peoples (Section 37) and another later, in 1997, to review the amending formula (Section 49).

In our view, it is important that provision be made for a periodic review of the Constitution. Although it is true that the constitutional amending process must guarantee stability in this system, it would also appear desirable in a democracy that a mechanism be provided for reviewing the system at regular intervals to ensure its quality by adjusting it to changing circumstances. It should even be considered natural for the country's most important law to be reviewed at least

pays soit révisé au moins tous les 10 ans. En adoptant une formule de révision périodique, non seulement reconnaîtraiton le besoin bien démontré, depuis 30 ans, de tenir des conférences constitutionnelles, mais plus important encore, l'on donnerait à ces conférences un caractère autre qu'une simple réponse à une situation de crise au sein de la fédération, soit celui d'un exercice démocratique.

Il semble opportun de souligner que le processus de révision périodique de la Constitution ne présenterait pas une menace pour la stabilité du contenu dès lors qu'un haut degré de consensus serait exigé pour toute modification ayant un effet sur l'ensemble de la fédération.

#### • 1420

Puisque l'absence de mécanismes pour la participation du public au processus de modification constitutionnelle a été la principale pierre d'achoppement de l'Accord du lac Meech, il serait normal qu'une participation garantie, et ce dès le début de la négociation, devienne la pierre angulaire de toute nouvelle formule. En effet, rien n'a fait plus de tort à l'Accord du lac Meech que l'absence de consultations avec le public avant l'adoption d'un texte final, le 3 juin 1987, à l'Édifice Langevin.

Nous proposons une consultation du public à toutes les étapes de la négociation, en commençant par l'identification même des questions à l'ordre du jour d'une conférence constitutionnelle. Le premier ministre du Canada et ses homologues provinciaux dresseraient l'ordre du jour, lequel devrait être rendu public quatre mois avant la conférence. Un comité spécial itinérant, composé de membres du parti au pouvoir et de membres du parti de l'opposition de toutes les assemblées législatives, ainsi que les membres des communautés autochtones, recueillerait alors les propositions des personnes et des groupes intéressés concernant l'ordre du jour proposé et les ajouts possibles. Vu l'importance de ce comité et le délai relativement court pour la tenue des audiences, il serait possible de créer divers sous-comités pour la tenue des audiences et de réunir occasionnellement le comité spécial pour une séance plénière et pour l'adoption de son rapport. Le comité spécial remettrait son rapport au premier ministre canadien et à ses homologues provinciaux au plus tard trois mois après la publication de l'ordre du jour.

Outre ces recommandations sur le contenu de l'ordre du jour, le comité spécial suggérerait les groupes qui, de par leur intérêt particulier pour les sujets à l'ordre du jour, devraient être invités à participer, avec droit de parole, à la réunion des premiers ministres et aux travaux futurs du comité.

La conférence des premiers ministres devrait avoir lieu au plus tard quatre mois après la publication de l'ordre du jour, mais pas avant la publication du rapport du comité spécial. Si, à la fin de la conférence, des projets de modification reçoivent l'appui du premier ministre du Canada, des premiers ministres du Québec et de l'Ontario ainsi que des premiers ministres de deux provinces des Maritimes et de l'Ouest représentant respectivement au moins 50 p. 100 de la population de leur région, ce ou ces projets seront envoyés au comité spécial pour la tenue d'audiences publiques.

# [Traduction]

once every 10 years. By adopting a formula for periodic review, we would not only recognize the need clearly demonstrated in the past 30 years to hold constitutional conferences, but also, and even more important, we would make those conferences democratic exercises rather than simple responses to crises within the federation.

We should stress that the periodic constitutional review process would not be a threat to the stability of the Constitution's content provided a very high degree of consensus were required to pass any amendment affecting the entire federation.

Since the absence of a mechanism for public participation in the constitutional amending process was the main stumbling block of the Meech Lake Accord, it would be natural for guaranteed participation, from the start of the negotiation process, to be the cornerstone of any new formula. Indeed, the most amazing shortcoming of the Meech Lake Accord was the absence of public consultation before agreement on a final document, on June 3, 1987 in the Langevin Block.

We propose that there be public consultation at all stages of the negotiation process, starting with the determination of the items on the agenda of a constitutional conference. The Prime Minister of Canada and his provincial counterparts would prepare the agenda, which should be made public four months before the conference. A travelling special committee (consisting of members of the party in power and members of the Opposition parties of all legislative assemblies and members of the native communities) would then gather proposals by interested groups and individuals concerning the proposed agenda and possible additions thereto. Given the importance of this committee and the relatively short period of time in which hearings could be held, various subcommittees could be established to hold the hearings and to convene the special committee occasionally for a meeting of the whole and to adopt its report. The special committee would submit its report to the Prime Minister of Canada and his provincial counterparts no later than three months after publication of the agenda.

Besides recommendations on the agenda's content, the special committee would suggest the groups which according to their special interests for the topics on the agenda, should be invited to fully participate to the meeting of the First Ministers and to the future work of the committee.

The First Ministers' conference should then take place no later than four months after publication of the agenda, but not before publication of the special committee's report. If, at the end of the conference, one or more amendment proposals received the support of the Prime Minister of Canada, the Premiers of Quebec and Ontario and those of two Maritime and Western provinces representing at least 50% of the population of their respective regions, the proposal or proposals would be referred to the special committee for public hearings.

Nous sommes d'avis que cette réforme a l'avantage d'être suffisamment souple pour entamer le processus de modification. Elle tient également compte de la grande diversité des régions canadiennes en empêchant toute modification que n'appuie pas à l'origine chacune de ces régions.

Contrairement au processus en vigueur lors des négociations ayant mené à l'Accord du lac Meech, le public aurait droit de parole avant que l'on s'entende sur un texte de nature juridique. Le comité spécial tiendrait des audiences publiques, puis déposerait son rapport au plus tard quatre mois après la rencontre initiale des premiers ministres. Les premiers ministres se réuniraient de nouveau au plus tard cinq mois après leur première rencontre, mais pas avant la publication du rapport du comité spécial. Si, lors de cette rencontre, un texte final recevait l'appui de la deuxième conférence des premiers ministres, d'après la même formule décrite ci-dessus, ce texte serait soumis au processus de la ratification.

Le Parlement et les assemblées législatives auraient trois mois pour adopter le projet de modification. Évidemment, si les modifications proposées ne recevaient pas le nombre d'approbations requises par la Constitution, il appartiendrait alors aux membres élus, qui représentent les contribuables, de déterminer si le moment est opportun pour reprendre la discussion ou s'il est préférable d'attendre la prochaine ronde constitutionnelle dans 10 ans.

Dans la grande majorité des cas, la formule de ratification de la modification de la Constitution serait la même que celle nécessaire pour approuver la première ébauche du projet et le texte final. La modification devrait recevoir l'appui du Parlement, des assemblées législatives de l'Ontario, du Québec et de deux provinces Maritimes et de l'Ouest représentant respectivement au moins 50 p. 100 de la population de leur région.

• 1425

Nous croyons qu'il est nécessaire de conserver la règle de l'unanimité dans certains cas. Plusieurs ont dénigré cette règle sous prétexte qu'elle paralyse tout changement à la Constitution. Pourtant, ceci n'est vrai que si, dans un même projet des modifications sont regroupées, comme ce fut le cas dans l'Accord du lac Meech, des modifications ne requérant qu'une majorité et des modifications exigeant l'unanimité. Pour éviter à nouveau l'impasse tout en conservant la règle de l'unanimité, on pourrait clairement énoncer que l'on doit proclamer séparément les modifications qui sont sujettes à la règle flexible et celles qui sont sujettes à la règle de l'unanimité.

Advenant qu'il soit difficile de déterminer, en se fondant sur le contenu d'une résolution, si une question est soumise à l'une ou à l'autre règle, la Cour suprême pourrait trancher lors d'un renvoi. Le processus de ratification serait alors prolongé en tenant compte du temps nécessaire pour permettre à la cour de rendre son jugement.

Une autre critique plus fondamentale de la règle de l'unanimité est qu'elle a presque pour effet de figer la Constitution en ce qui a trait aux matières sujettes à cette règle. Toutefois, nous croyons qu'une telle situation est, dans

[Translation]

The advantage of this arrangement, in our view, is that it is flexible enough to initiate the amending process and that it accommodates the broad diversity of Canada's regions, but makes it possible to block any amendment that is not supported from the outset by each of those regions.

Unlike the process in effect during the Meech Lake negotiations, the public would be allowed to speak before a legal text was finalized. The special committee would hold public hearings, then table its report no later than four months following the initial First Ministers' meeting. The First Ministers would meet again, no later than five months after their first meeting, but not before publication of the special committee's report. If a final text received the support of Parliament and the provincial legislatures at this meeting based on the above formula, the text would then be submitted to the ratification process.

Parliament and the provincial legislatures would have three months to pass the proposed amendment. Obviously, if the proposals did not receive the number of approvals required under the Constitution, it would then be up to the elected representatives of Canadian taxpayers to determine whether to reopen the debate or to wait for the next constitutional review 10 years later.

In the vast majority of cases, the ratification formula for ratifying constitutional amendments would be the same as that used to approve the first draft of the proposal and the final text. The amendment should receive the support of Parliament, the legislatures of Ontario, Quebec and of two Maritime and Western provinces representing at least 50% of the population of their respective regions.

We believe the unanimity rule must be preserved in certain cases. Some have criticized this rule on the grounds it makes all constitutional change impossible. This is true, however, only if a proposed amendment contains both changes requiring only majority approval and others requiring unanimous agreement, as was the case with the Meech Lake Accord. To avoid constitutional impasse in the future, while retaining the unanimity rule, it should be clearly stated that amendments subject to the flexible rule and those subject to the unanimity rule, should be enacted separately.

Should it be difficult to determine which rule applies based on the content of a resolution, the matter could be referred to the Supreme Court for decision. The ratification process would thus be extended by the time the Supreme Court would need to render its decision.

Another more fundamental criticism of the unanimity rule is that it almost has the effect of freezing the Constitution as regards those matters subject to that rule. We believe, however, that this is a highly desirable effect in

certains cas, hautement souhaitable. Il en est ainsi lorsque les matières visées par la règle de l'unanimité renferment des valeurs fondamentales à l'identité canadienne, telle la reconnaissance de l'égalité des sexes, des droits des autochtones, des droits linguistiques, des langues officielles et du multiculturalisme. Il nous semble important que tous les changements à ces valeurs sur lesquelles repose notre société soient assujettis à la règle de l'unanimité.

Déjà, en 1927, lors des toutes premières discussions sur une formule de modification, Ernest Lapointe, ministre de la Justice de l'époque, déclarait:

Afin d'assurer à chacun les garanties nécessaires on propose, pour les amendements ordinaires, de consulter les législatures provinciales; il suffirait alors en l'espèce d'obtenir le consentement de la majorité d'entre elles. Dans le cas d'amendements essentiels et fondamentaux concernant par exemple, les droits relatifs à la nationalité, à la langue et à la religion, il faudrait obtenir le consentement unanime de toutes les provinces.

Par contre, il ne faudrait pas qu'une telle règle exclue la modification de la Constitution dans le sens d'une promotion toujours plus grande de ces valeurs. Par conséquent, toute modification ayant pour objet de mieux protéger et de mieux promouvoir ces valeurs ne serait soumise qu'à la règle de la majorité exposée ci-dessus, alors que toute modification visant à diminuer cette protection nécessiterait l'unanimité. Une telle formule permettrait du même coup de définir les valeurs que favorisent les contribuables canadiens dans leur pays et d'établir un juste équilibre entre la stabilité et la souplesse dans la formule de modification.

Ce concept de progression est d'ailleurs déjà partiellement inscrit dans notre Constitution, notamment en ce qui a trait aux droits linguistiques. Ainsi, le paragraphe 16(3) prévoit ceci:

La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

Pour être logiques avec nous-mêmes, ne devrions-nous pas reconnaître ce principe de progression des droits linguistiques, non seulement en ce qui a trait aux lois ordinaires, mais aussi à notre Constitution? Il y aurait lieu également d'élargir ce principe à d'autres valeurs fondamentales à l'identité canadienne. Enfin, s'il est difficile de déterminer si une modification aura pour effet de diminuer ou d'augmenter les valeurs fondamentales dont il est question, la Cour suprême du Canada pourrait être invitée à trancher dans un renvoi. Il va de soi qu'ici encore, le processus de ratification serait alors protégé en conséquence.

Nous avons présenté un mémoire divisé en deux grandes parties.

D'abord, nous croyons fortement que le gouvernement du Canada doit mettre sur pied une assemblée constituante dès cet automne pour débloquer l'impasse que nous vivons actuellement. Cette dernière doit rassembler des politiciens et des représentants de groupes d'intérêt. Elle doit être en mesure de bâtir des consensus sur des réformes en profondeur de notre fédéralisme et elle doit proposer une formule permanente de modification de la Constitution. La

# [Traduction]

certain cases. This is true when matters subject to the unanimity rule concern values fundamentally important to Canada's identity such as gender equality, native rights, language rights, official languages and multiculturalism. We feel it is important that all changes in these values on which our society is based, be subject to the unanimity rule.

In 1927, during the very first debate on an amending formula, Ernest Lapointe, the Minister of Justice, said:

In order to provide the necessary guarantees for every person, we propose to consult the provincial legislatures concerning ordinary amendments; the consent of a majority of legislatures would suffice in such cases. For essential and fundamental amendments to, for example, rights concerning citizenship, language and religion, the unanimous consent of all provinces would be required.

However, this rule must not preclude constitutional amendments designed to promote those values to a greater degree. Consequently, any amendment whose purpose is to protect and promote these values more effectively would be subject only to the majority rule described above, whereas amendments designed to reduce such protection would require unanimous consent. This arrangement would also make it possible to determine which values Canadian taxpayers wish to have in their country and to strike a fair balance between stability and flexibility in the amending formula.

The concept of progression is already partly contained in our Constitution, particularly as regards language rights. Sub-section 16(3) provides:

Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

For consistency's sake, should we not recognize this principle of progression, to which we adhere as regards language rights, in our Constitution and not just in our ordinary statutes? There is also good reason to extend this principle to other values that are a fundamental part of the Canadian identity. Lastly, if it were hard to determine whether an amendment would reduce or increase the fundamental values it concerns, the matter could be referred to the Supreme Court of Canada for decision. It goes without saying, of course, that the ratification process would here again be extended accordingly.

The brief we have presented is divided into two parts.

In the first, we stated our firm belief that the Government of Canada must establish a constituent assembly to begin work this fall to resolve the current constitutional impasse. The assembly must bring together politicians and representatives of interest groups. It must be capable of building consensus on the full reform of Canadian federalism, it must propose the permanent constitutional amending formula. For ratification purposes, however, agreements

ratification des ententes devrait cependant revenir aux chambres élues du pays, tel que prévu par la Constitution actuelle.

• 1430

Dans un deuxième temps, nous vous avons proposé des éléments de réflexion en ce qui touche une formule permanente de modification de la Constitution. Nous croyons essentiellement que la Constitution devrait être plus précise en ce qui a trait à la négociation des ententes. Simplement prévoir des dispositions quant à la ratification d'une entente nous semble insuffisant. Nous croyons en outre que la première ébauche d'une entente entre premiers ministres ne doit plus être présentée à la population comme étant intouchable. S'il y a des consultations populaires, et nous croyons qu'elles sont essentielles, les premiers ministres doivent se rencontrer de nouveau pour discuter des propositions faites devant le comité consultatif. Aussi, nous croyons que l'exigence de l'unanimité pour la ratification d'une entente touchant certains domaines doit être maintenue.

Nous espérons grandement que ces quelques observations permettront de nourrir la réflexion de votre Comité. Nous vous remercions sincèrement de nous avoir permis de vous les présenter.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup, monsieur le président Tanguay. Depuis deux ou trois semaines, nous entendons de plus en plus parler des assemblées constituantes. Le sujet est évidemment très vaste, et je dois vous féliciter d'avoir proposé quelque chose d'assez précis. Dans certains mémoires antérieurs, par ailleurs extrêmement bien faits, les gens étaient parfois un peu imprécis pour la constituante. C'est quelque chose qui est très difficile à composer. Vous arrivez avec des idées tout à fait intéressantes et assez précises, et je vous en remercie. Cela nous sera sûrement très utile.

Je me réjouis de voir avec vous deux collègues de l'Université d'Ottawa, Me Gilles Le Vasseur et M. Le Bouthillier.

Le sénateur Comeau (Nouvelle-Écosse): Je voudrais aussi vous féliciter pour l'excellent document que vous nous avez présenté. C'est un des documents les plus précis en termes de suggestions qu'on ait eus jusqu'à maintenant, sauf peut-être ceux du juge Estey et de M. Nicholson.

Cependant, vous ne mentionnez aucunement la question du référendum. La Fédération des francophones hors Québec a abordé ce sujet. Elle ne favorisait pas cette approche. Ce matin, le Conseil ethnoculturel nous a dit que le référendum pourrait être utilisé. Il ne semblait pas être complètement en faveur du référendum, mais il l'a tout de même suggéré. Bien d'autres personnes nous ont parlé de la possibilité d'utiliser le référendum. Vous l'avez complètement exclu. Est-ce qu'il y a une raison à cela?

M. Tanguay: La Constitution est une question très complexe. Présentement, nous sommes en train de façonner le Canada que nous léguerons à notre jeunesse. Je parle au nom de la communauté franco-ontarienne que je représente. Mes confrères et moi avons discuté longuement de toute la dimension du référendum et nous croyons qu'à ce moment de l'histoire de ce beau pays, à qui nous voulons permettre de s'épanouir pendant les années 2000, il y a énormément de

[Translation]

should be put to the country's elected Houses as provided under the current Constitution.

In the second, we contributed a number of ideas for thought and debate on a permanent constitutional amending formula. We believe essentially that the Constitution should be more precise as regards the negotiation of agreements. We believe that it is not enough simply to make provision for the ratification of agreements. We also believe that first drafts of agreements between First Ministers must no longer be presented to the general public as untouchable. If there is public consultation—and we believe this is essential—the First Ministers must meet again subsequently to discuss proposals made before the consultative committee. We also believe that the unanimity requirement for ratification of an agreement must be maintained in certain fields.

We very much hope that these few observations will provide your committee with food for thought, and we sincerely thank you for affording us the opportunity to present them to you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much, Mr. Tanguay. For two or three weeks, we have been hearing more and more about constituent assemblies. It is a very broad concept and I must congratulate you for having recommended something rather precise. In some other briefs, otherwise very well prepared, we found that the authors were not always very specific as far as the constituent assembly was concerned. It is very complicated. You have brought some very interesting and specific ideas and I thank you for it. It will certainly be very useful to us.

I am delighted to see that you are accompanied by two colleagues from the University of Ottawa, Mr. Gilles Le Vasseur and Mr. Le Bouthillier.

Senator Comeau (Nova Scotia): I would also like to congratulate you for the excellent brief you have submitted. It is one of the most specific that we have had in terms of recommendations, so far, except maybe for the one submitted by Justice Estey and Mr. Nicholson.

However, you do not refer at all to the question of a referendum. The Fédération des francophones hors Québec dealt with the matter. It was not in favour of such an approach. This morning, the Ethnocultural Council told us that the referendum approach could be used. They did not seem to be very much in favour of it but they did suggest it. Many other people have talked about a possible referendum. You never mentioned it. Is there a reason for that?

Mr. Tanguay: The Constitution is a very complex matter. We are currently shaping the Canada that we will leave to our children. I am speaking for the Franco-Ontarian community whom I represent. My colleagues and I have discussed at length the whole matter of a referendum, and we believe that at this time in the history of this beautiful country, that we would like to see it develop even more in the 21st century, there are a lot of ways to manipulate a

possibilités de jouer avec une question. Je crois que nos élus, une fois que la population de tout le Canada aura été consultée, seront en mesure de prendre une décision éclairée.

• 1435

Mes trois confrères voudront sans doute ajouter à mes réponses. Je donnerais la préférence à la jeunesse qui est à ma gauche, parce que c'est l'avenir de notre pays qui est en jeu.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nous les entendrons avec plaisir, monsieur le président.

M. Yves Le Bouthillier (professeur de droit au programme de common law en français à l'Université d'Ottawa): Le référendum peut aussi être une arme à deux tranchants pour les francophones hors Québec. Dans une société qui devient de plus en plus intolérante à certains égards face aux communautés linguistiques, il est possible qu'on puisse proposer un référendum qui abolisse le concept de dualité linguistique.

Ce n'est pas un problème pour certaines provinces que de se déclarer unilingues, mais lorsqu'on est une minorité, on doit travailler fort pour qu'on nous reconnaisse des droits. Si on tient un référendum national sur ces droits, il est fort possible qu'on rencontre une opposition forte.

Nous croyons dans la démocratie indirecte. C'est-à-dire qu'en bout de ligne, on donne aux élus le mandat de nous représenter. On a un processus de consultation qui nous permet de présenter des idées, mais en bout de ligne, c'est l'élu qui décide. L'électorat choisit les députés, lesquels ont le mandat de définir notre société.

On veut qu'on nous reconnaisse des garanties fondamentales qui soient vraiment intouchables. C'est pour cela qu'on tient à la règle de l'unanimité dans certains cas. Avec un référendum, on pourrait abolir certaines de ces choses.

Le sénateur Comeau: Je suis d'accord avec votre président qu'on donne la parole aux jeunes. Hier, un jeune de l'Université Western nous a fait part de ses réflexions au sujet du référendum. Il considérait cela comme un fusil chargé avec lequel on est en train de jouer. La jeunesse voit peut-être cela un peu mieux que nous, les plus vieux, même si je ne suis pas encore vieux.

M. Tanguay: En Ontario, nous avons vécu l'expérience de la ville de Sault-Sainte-Marie il y a quelques mois. Plusieurs personnes en Ontario ont demandé un référendum immédiatement afin que toutes les municipalités de l'Ontario se déclarent unilingues anglaises.

Peut-être avez-vous été témoins de la sagesse de la communauté et des élus. Une très faible proportion de municipalités de l'Ontario se sont déclarées unilingues anglaises. Ce sont surtout des municipalités rurales. Si on avait sauté immédiatement au référendum pour cette question, je me demande quel aurait été le résultat. D'autre part, l'Ontario, anglais et français, peut se vanter d'avoir des villes comme Toronto, Sudbury, Timmins et North Bay. J'ai été personnellement impliqué dans le dossier de North Bay. Si le référendum était arrivé à North Bay. .. Au lieu de cela, on a sensibilisé la population et on a fait une consultation populaire, et les élus ont eu à trancher la question.

#### [Traduction]

question. I think that our elected people, once all the people of Canada have been consulted, will be able to make an enlightened decision.

My three colleagues will probably want to add to my comments. I will first give the floor to the youth, on my left, because it is the future of our country which is at stake.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): We will be pleased to hear them.

Professor Yves Le Bouthillier (Teaching the Common Law in French at Ottawa University): The referendum can also be a double edged weapon for francophones outside Quebec. In a society that in some ways is becoming one more intolerant to linguistic communities, we could have a referendum which would result in doing away with the concept of linguistic duality.

For some provinces, it is easy to declare themselves unilingual, but when you are a minority, you have to work hard to have your rights recognized. If we hold a national referendum on these rights, it is quite possible that we would face a strong opposition.

We believe in indirect democracy. Which means that we give elected people the mandate to represent us. There is a consultation process which allows us to express our views but, in the final analysis, it is the elected people who make the decision. The people elect members of Parliament who in turn must determine what our society is going to look like.

We want to be given fundamental guarantees that cannot be touched. This is why we want to keep the unanimity rule in certain cases. With a referendum, some rights could be done away with.

Senator Comeau: I agree with your president that we should let the youth speak. Yesterday, a youth from Western University told us what he thought about a referendum. He said that it was like a loaded gun that people would play with. The youth might see things a little better than us, the older ones, even if I am not old yet.

Mr. Tanguay: In Ontario, we lived through the Sault Ste. Marie experience a few months ago. Several people in Ontario asked for an immediate referendum, so that all Ontario municipalities would declare themselves unilingual English.

You may have witnessed the wisdom of the community and of the elected people. A very low proportion of Ontario municipalities have declared themselves unilingual English. They are mainly rural municipalities. If we had immediately gone the referendum way on this issue, I wonder what the outcome would have been. On the other hand, Ontario, English and French, can boast to have cities like Toronto, Sudbury, Timmins and North Bay. I was personally involved in the North Bay case. If there had been a referendum in North Bay. . Instead of this, the people were sensitized to the issue and there was public consultation. In the end, the elected people made the decision.

L'Ontario français a connu plusieurs expériences de ce genre. Notre histoire comporte plusieurs moments critiques. M. Jean-Robert Gauthier en a été témoin pendant plusieurs années, peut-être pendant plus longtemps que moi.

J'espère que cela explique la raison de l'absence de notre mention du référendum.

• 1440

Le sénateur Comeau: Vous avez peut-être entendu parler de la proposition du juge Estey, qui était juge de la Cour suprême, et du vice-président de la Banque de la Nouvelle-Écosse, M. Nicholson. Il ont proposé un genre de bingo pour choisir les délégués à l'assemblée constituante. Il y aurait environ 250 délégués qui seraient choisis d'une manière complètement aléatoire par une méthode statistique. Que pensez-vous de cette approche?

M. Tanguay: Vous allez m'excuser. J'étais en avion, mais j'ai entendu ce matin le président du Parti libertin de l'Ontario vers 2 heures ce matin. Cependant, mes confrères autour de la table ont eu l'occasion d'entendre des parties de la présentation des personnes que vous mentionnez. Je les invite donc à faire des commentaires. Je dois dire que je n'aime pas moi-même le bingo.

M. Gilles Le Vasseur (avocat et professeur, Association canadienne-française de l'Ontario): Comme vous le savez, la position de la FFQH et de l'ACFO est d'avoir environ la moitié de représentants élus, c'est-à-dire de reconnaître finalement la légitimité des élus, mais également d'avoir des représentants des groupes d'intérêt, des autochtones, des femmes, des groupes linguistiques, etc. Ces groupes ont un intérêt direct dans la Charte telle qu'elle existe présentement.

On s'est demandé qui seraient ces groupes d'intérêt, comment ils seraient choisis, etc. Nous considérons que ces groupes d'intérêt devraient être les groupes reconnus comme travaillant pour la progression vers l'égalité, c'est-à-dire une plus grande protection de la Charte. De cette façon-là, il serait possible de déterminer quels sont ces groupes. Il ne s'agit pas de choisir des groupes qui travaillent en vue d'une diminution des droits déjà protégés par la Charte.

Donc, nous croyons que cela devrait être une combinaison d'élus et de groupes d'intérêt pour qu'il y ait une discussion éclairée dans un laps de temps assez court, étant donné l'échéance à laquelle on fait face.

M. Le Bouthillier: Quand on travaille avec un bingo, comme l'a proposé le juge Estey, qu'est-ce qui arrive aux minorités qui ne sont pas bien représentées? C'est très aléatoire. On peut être plus ou moins nombreux. On peut accepter la mécanique, mais le résultat peut nous affecter. Si, au départ, on n'a pas mis de balises qui délimitent ce qui est intouchable, ce qui ne peut pas être modifié, on doit accepter jusqu'à un certain point les règles du jeu. Comme on n'a pas vu la formule, on ne peut pas se prononcer, mais si on accepte les règles du jeu, il faut qu'on les limite.

[Translation]

French Ontario has lived through several experiences of this kind. Our history has known several critical times. Mr. Jean-Robert Gauthier has been a witness to this for many years, maybe longer than me.

I hope this explains why we do not suggest a referendum.

Senator Comeau: You may have heard of the proposal put forward by Mr. Justice Estey, formerly of the Supreme Court, and by the Vice-President of the Bank of Nova Scotia, Mr. Nicholson. They suggested a sort of bingo game to select delegates to the constituent assembly. About 250 delegates would be chosen at a completely random way using a statistical procedure. What do you think about that idea?

Mr. Tanguay: You will have to forgive me, I was on a plane when the announcement was made, but I heard some comments by the President of the Freedom Party of Ontario around 2 o'clock this morning. However, my colleagues heard parts of the proposal put forward by the individuals you mentioned. I would therefore invite them to comment. I must say that, personally, I do not like the idea of a bingo.

Professor Gilles Le Vasseur (Lawyer and Professor, Association canadienne-française de l'Ontario): As you know, the position of the FFHQ and of ACFO is to have a constituent assembly in which half the delegates would be elected representatives—in other words to finally recognize the legitimacy of our elected officials—but also to have representatives of interest groups, such as natives, women, linguistic groups and so on. They have a direct interest in the Charter, in its present form.

We thought about which interest groups would be included, how they would be selected, and so forth. We think the interest groups should be those recognized as working toward equality, that is greater protection under the Charter. This is how we would determine which groups would be included. We would certainly not be selecting groups that are working towards reducing rights guaranteed by the Charter.

We therefore think that the constituent assembly should be made up of a combination of elected officials and representatives of interest groups, so that we can have an enlightened discussion in a relatively short period of time, given the deadline we are facing.

Prof. Le Bouthillier: What would happen in the case of minority that would not get adequate representation if we use the bingo approach suggested by Mr. Justice Estey? The whole thing is very haphazard. We could have a lot of representatives or very few. We can accept this approach, but the results could have an impact on us. If we do not set any guidelines at the outset, defining what cannot be touched, what cannot be changed, we must accept the rules of the game to a certain point. Since we have not seen the formula, we cannot comment. However, if we accept the rules of the game, we would have to restrict them to some extent.

Il faut se demander si on fait un Canada asymétrique ou non. Nous, on n'y croit pas. Si on fait un Canada asymétrique, qu'est-ce qu'on fait? On fait un Canada qui, en bout de ligne, va se disloquer parce que cela va permettre un nationalisme de région qui va étouffer le pays.

Le Canadien français qui vit à l'extérieur du Québec doit être une source pour le Québec. Le Québec a la responsabilité nationale de défendre la langue française, mais ce qui donne au Québec cette responsabilité nationale, c'est le fait qu'il existe une francophonie hors Québec qui lui donne la légitimité de parler au nom des Canadiens français de tout le Canada. Nous devons exister pour que le Québec puisse avoir une voix nationale, mais nous avons aussi besoin du Québec.

Il faut baliser pour qu'on puisse accepter la règle du jeu de bingo. Il faut quand même se défendre.

M. Pronovost (Saint-Maurice): J'aimerais vous féliciter pour le travail de recherche qui a été fait dans votre organisme, monsieur Tanguay. Cependant, les quelques cheveux que j'ai sur la tête se sont un peu dressés lorsqu'on a dit que le Québec avait la responsabilité nationale de défendre la langue française. On peut avoir chacun notre conception des choses, mais je pense que c'est le gouvernement du Canada qui doit avoir cette responsabilité-là. Le Québec est une partie où cet aspect-là est concentré. Je pense que nous ne devons pas oublier cela dans le débat actuel.

J'aimerais parler de deux éléments, l'assemblée constituante et les référendums. En 1980, j'ai vécu le référendum. Je me souviendrai toujours d'une assemblée à Shawinigan où il y avait M. Chrétien, M. Clark, M. Ryan et quelques autres politiciens. Il y avait 2,000 personnes, et nous étions pour la défense des intérêts du Québec au sein du Canada. Cet exercice a fait en sorte que, dans ma petite communauté, j'ai perdu des amis. J'ai vu plusieurs familles qui se sont divisées, qui sont encore divisées et qui vont le demeurer pour le reste de leurs jours. J'étais journaliste à l'époque. Un de mes confrères de travail était pour le «oui». Il a attendu six ans avant de me reparler. Je dois dire que c'était très sérieux. Dans mon comté, à Grand'Mère, on avait un Club optimiste qui est disparu complètement à la suite du référendum de 1980.

#### • 1445

Les gens qui étaient pour l'indépendance nous traitaient de traîtres à la nation québécoise et nous, on n'était pas plus fins: on leur faisait peur avec des choses avec lesquelles il n'était pas très intelligent de faire ce genre de peur. Nous sommes tous un peu coupables de ce qui est arrivé.

Un référendum m'inquiète parce que j'en ai vécu un. Pour ce qui est d'un référendum sur le plan national, on pourra s'en reparler, mais je peux vous dire que je ne voudrais pas revivre un deuxième référendum au Québec pour quelque considération que ce soit.

Cependant, nous avons malheureusement devant nous un échéancier. Le seul parlement au Canada qui ait décidé quelque chose est l'Assemblée nationale du Québec, qui a décidé que l'échéance sera dans 15 mois. Je trouve l'idée de

# [Traduction]

We have to determine whether we want an asymmetrical Canada or not. We do not believe in the concept of asymmetrical federalism. What would happen if we created an asymmetrical country? In the end, the country would be dismantled because of regional nationalism.

French Canadians living outside Quebec must be a resource for Quebec. Quebec has a national responsibility to defend the French language, but the reason why Quebec has this responsibility is that there are francophones living outside Quebec. This gives it a legitimacy to speak on behalf of French Canadians throughout Canada. We must exist so that Quebec can have a national voice, but we also need Quebec.

There would have to be some clear-cut guidelines if we were to accept the bingo approach. We do have to defend our interests.

Mr. Pronovost (Saint-Maurice): I would like to congratulate you on the research done by your association, Mr. Tanguay. However, the few hairs I have left on my head did stand on end a little when I heard that Quebec had a national responsibility to defend the French language. We are all entitled to our own views, but I think that the federal government must assume that particular responsibility. Quebec is the part of the country where this concern is focussed. I do not think we should forget that fact in the current debate.

I would like to talk about two points, the constituent assembly and referenda. I had first-hand experience with the 1980 referendum. I will always remember a meeting in Shawinigan, where Mr. Chrétien, Mr. Clark, Mr. Ryan and a few other politicians were present. There were 2,000 people in the hall, and we were defending Quebec's interests within Canada. As a result of this referendum process, I lost some friends in my little community. I know of a number of families that were divided over the issue, that are still divided and that will remain divided for the rest of their lives. I was a journalist at the time. One of my colleagues was on the "yess" side. He never spoke to me for six years. I have to tell you that it was a very serious matter. In my riding, in Grand'Mère, and Optimist Club disappeared completely after the referendum in 1980.

Those who were in favour of independence, called us traitors to the Quebec nation, and we were not much smarter: we tried to frighten them, and this was not a very intelligent approach either. We are all guilty to some extent for what happened.

I am worried about a referendum, because I have lived through one. We could talk about a national referendum, but I can tell you that I would not want to go through a second referendum in Quebec for anything.

However, the unfortunate fact is that we are facing a deadline. The only legislative body in Canada that has made any decision is the National Assembly of Quebec. It has decided that the deadline will be in 15 months. I find the idea

l'assemblée constituante extrêmement intéressante, mais face à l'échéance que nous avons devant nous au Québec, je serais extrêmement inquiet si on mettait sur pied à très court terme ce que vous nous proposez, ce que beaucoup de témoins nous proposent. Cela ne m'arrive peut-être pas souvent, mais je rejoins M. Chrétien à ce sujet.

Il faut être pratique dans le dossier actuel. Chaque jour que le chronomètre descend au Québec, il devient de plus en plus difficile de parler en faveur du Canada. À mesure que l'inaction se poursuit au niveau fédéral, la situation devient de plus en plus compliquée. Je ne veux pas que la situation devienne irréversible.

Face à cette contrainte que nous avons dans le temps, j'aimerais obtenir vos commentaires sur toute la mécanique, la sémantique et la problématique d'une assemblée constituante. Il faut reconnaître que nous avons un échéancier qui peut mettre la nation canadienne en péril si on ne sait pas répondre à ce défi-là à très court terme.

M. Tanguay: Premièrement, l'échéancier est d'abord là pour tenter de respecter la dimension que nos amis du Québec ont imposée au peuple canadien. Vous parlez d'un échéancier qui est un peu court pour inclure une assemblée constituante et tout le processus qu'on suggère ici. Si on est bien décidé à faire arriver un événement, si on est bien décidé à participer à un événement, soit l'avenir du Canada, on peut faire entrer ce processus à l'intérieur des cadres. Je vais vous donner un exemple.

Tout l'Ontario a vécu l'expérience de la Commission Silipo, qui a été le premier travail du gouvernement de l'Ontario. Remarquez bien que la Commission a traversé l'Ontario en à peine quelques semaines. Elle a reçu 600 mémoires ou interventions et elle a réussi, dans une période de temps limitée, à produire une première ébauche. Je considère que c'est possible avec une structure comme celle que nous suggérons.

Ici, l'ACFO lance une invitation au gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux et au Canada anglais. Il faut travailler ensemble pour développer notre pays de demain. S'il y a un échéancier, soyons sérieux. Mettons-nous à l'oeuvre dès maintenant. C'est pour cette raison qu'on suggère cet automne.

- M. Fernand Gilbert (directeur général de l'Association canadienne-française de l'Ontario): Cela semble faire peur aux gens, mais en quoi est-ce si différent d'une session du Parlement canadien ou des assemblées législatives?
  - M. Pronovost: Mais nous avons déjà un Parlement canadien.
- M. Gilbert: Oui, vous l'avez déjà, mais ce n'est pas plus long que cela. Au fond, on demande au gouvernement d'inviter les Canadiens et les Canadiennes le temps d'une session parlementaire.
- M. Pronovost: Je ne dis pas que l'idée n'est pas intéressante. Je veux être pratique face à ce que je vis dans ma circonscription. Chez moi, s'il y avait un référendum demain matin, il n'y aurait plus de Canada. J'aurais de la

#### [Translation]

of a constituent assembly extremely interesting, but given the timeframe we have from Quebec, I would be very concerned if we were to set up very quickly a constituent assembly, as you and many other witnesses suggest. It may not happen often, but I agree with Mr. Chrétien on this point.

We have to be practical here. As the time ticks away in Quebec, it is becoming increasingly difficult to speak in favour of Canada in Quebec. As long as the federal government does nothing, the situation becomes increasingly complicated. I do not want it to become irreversible.

Given this time constraint, I would like to know what you think about the functioning and potential problems of a constituent assembly. We must recognize that we are facing a deadline that could endanger the country if we do not do something very fast.

Mr. Tanguay: The main reason for the deadline is that our friends from Quebec are trying to get the rest of the country to come up with something. You say that there may not be enough time to hold a constituent assembly and go through the whole process we suggest here. If we are determined to get something done, to participate in a process involving the future of Canada, it could be done within the timeframe we have. Let me give you an example.

The Silipo Commission, the first body set up by the Ontario Government, travelled around the province within just a few weeks. It received 600 briefs or presentations and managed, within a limited period of time, to come up with a first draft. I think that could be done with the structure that we have suggested.

Our association is issuing an invitation to the federal and provincial governments and to English Canada. We must work together to build our country of the future. If there is a deadline, let us be serious about this and get down to work right away. That is why we suggested the constituent assembly meet in the fall.

- Mr. Fernard Gilbert (Director General, Association canadienne-française de l'Ontario): The idea seems to frighten people, but what would be the major difference between a meeting of a constituent assembly and a session of Parliament or a legislature?
  - Mr. Pronovost: But we already have a Canadian Parliament.
- Mr. Gilbert: Yes, there is one, but its sessions are not all that long. We are essentially asking the government to invite Canadians to work on a constituent assembly for about the duration of a Parliamentary session.
- Mr. Pronovost: I am not saying the idea is not interesting. But I do want to be practical given my experiences in my riding. If there were a referendum in my area tomorrow, the vote would go against Canada. I would

difficulté à le faire, même avec ma famille. J'ai ce problème concret. Le citoyen canadien moyen, qui ne déjeune pas tous les matins en regardant les audiences de la commission ou qui ne s'intéresse pas aux questions constitutionnelles, sait que quelque chose ne va pas dans le pays.

• 1450

Vous parlez d'une assemblée constituante avec des groupes d'intérêt qui sont essentiels à la vie canadienne et que l'on doit respecter. Je suis toujours craintif quand on me parle de groupes d'intérêt qui, par définition, sont des minorités qui doivent être représentées. Vous nous proposez d'inclure, à part les parlementaires, seulement des gens qui représentent des groupes d'intérêt minoritaires.

Pour moi, la mère au foyer, qu'elle soit au Québec ou en Ontario, qu'elle parle français ou qu'elle parle anglais, fait partie de ce qu'on appelle la majorité silencieuse. Je n'aime pas ce terme. Le travailleur d'usine à Sudbury ou à Shawinigan fait aussi partie de la majorité silencieuse. Il ne fait pas partie de ces groupes d'intérêt. L'étudiant au collège ou à l'université, pas celui qui a toujours des pancartes, mais celui qui étudie et qui fait son travail, les gens qui paient des impôts au Canada, sont des citovens ordinaires. On nous propose toujours d'inclure les groupes de femmes. Les groupes de femmes représentent tel type de femmes. On nous propose aussi les minorités ethnoculturelles, qui ont droit à leur espace. Ce que vous nous proposez, c'est un rassemblement de minorités canadiennes avec le Parlement, mais le citoyen moyen du Canada, qu'il soit à Vancouver ou à Montréal, où est-il dans votre constituante? À quel endroit se retrouve-t-il?

On a fait des reproches au premier ministre ici, à Ottawa, au Centre de conférence à huis clos. Le citoyen moyen, lui, ne fait pas partie de ces groupes d'intérêt. Tout ce qu'il fait, c'est payer des taxes et des impôts. Il en paie en «tabarouette» et il va en payer longtemps pour faire vivre tout ce monde-là, et on ne tiendra peut-être pas compte de son opinion. Telle est ma grande préoccupation.

M. Tanguay: Je vous remercie beaucoup de votre question. Nous considérons que le Canadien ou la Canadienne moyenne serait représenté dans ces différents groupes, à la fois par les personnes élues et par ce que vous appelez les groupes minoritaires. On parle constamment du groupe des femmes. La femme est partout au Canada. Les représentants de ces différents organismes s'entendraient pour envoyer des représentantes à cette assemblée constituante, je suppose. Il y aurait aussi possibilité de déléguer des représentantes féminines parmi les élus. C'est une des choses qui nous rassurent en tant que minorité francophone. Nous sommes confiants que, parmi les élus, il y aura des francophones au niveau fédéral, aux niveaux provinciaux et dans les groupes minoritaires, dans le groupe des femmes et dans les groupes linguistiques.

Nous sommes confiants que le Canada est rendu à un moment tellement critique qu'il faudra qu'on se décide à laisser de côté notre partisanerie, comme plusieurs le disent déjà, et à travailler ensemble à redéfinir ce que j'appelle

# [Traduction]

have difficulty getting a vote in favour of Canada, even with my own family. I have this very specific problem. The average Canadian, who does not tune in to the Committee's hearings while having breakfast or who is not interested in constitutional issues, knows that there is something wrong in the country.

You have talked about a constituent assembly in which some of its delegates would be from interest groups, who are essential to life in Canada and who should be respected. I am always a little fearful when I hear about special interest groups, which, by definition, are minorities that must be represented. In addition to delegates from Parliament and legislatures, you proposed that the only other delegates to the constituent assembly be representatives of minority interest groups.

In my view, mothers at home, whether they live in Quebec or Ontario, whether they speak French or English, are part of what is known as the "silent majority". I do not like this term. A factory worker in Sudbury or Shawinigan is also part of the silent majority. He is not a member of these special interest groups. College or university students, not the ones that are always out demonstrating, but those who study and take their work seriously, people who pay income tax in Canada are average canadian citizens. People always suggest that we include representatives of women's groups. Women's groups represent a particular type of women. We are also told that we should include representatives of ethnocultural minorities, that they deserve a seat at the table. What you are suggesting is an assembly of representatives of minority groups in Canada, along with parliamentary delegates. But how are average canadian citizens, whether they live in Vancouver or Montreal, represented on your constituent assembly? Where is their place?

The First Ministers were critized for meeting here in private at the Conference Centre in Ottawa. Average citizens are not part of these special interest groups. All they do is pay their taxes. They pay a lot of taxes, and they will be paying them for a long time to support all these individuals. Yet their views may not be taken into account. That is my great concern.

Mr. Tanguay: Thank you very much for your question. We think that average Canadians will be represented by these various groups, both by their elected representatives and by what you refer to as minority groups. We hear constant reference to the women's groups. There are women's groups throughout Canada. I imagine representatives of the various organizations would get together to agree on the representatives they would send to the constituent assembly. Some of the elected representatives on the constituent assembly could also be women. This is one of the things we find reassuring as a francophone minority group. We are confident that there will be francophones among the federal and provincial elected representatives, and among representatives from the minority groups, women's groups and linguistic groups.

We are sure that Canada has reached such a critical point that we will have to decide to set aside partisan considerations, as a number of people have already said, and work together to redefine what I call the canadian soul of the

l'âme canadienne de demain. D'autres parlent du rêve canadien. Cela fait 30 ans qu'on discute et cela fait 30 ans que la population canadienne s'enrichit, si on peut dire, de nos différences et de nos difficultés. Je crois qu'à ce moment-ci de notre histoire, les représentants et les représentantes qui siégeront à l'assemblée constituante feront en sorte qu'on en sortira plus riches. J'ai confiance.

• 1455

M. Gauthier (Ottawa—Vanier): Puisque la question du référendum revient presque chaque fois, je voudrais tout simplement rappeler aux députés et aux sénateurs que, de façon générale, les dispositions constitutionnelles actuelles ne permettent pas des référendums sur des questions législatives. On peut tenir un référendum uniquement de manière consultative. Ce serait une méthode de consultation des Canadiens. On ne pourrait pas changer la Constitution de cette manière. Dans ces amendements que le Comité proposera peut-être, il faut que la question du référendum soit bien claire. Il faut qu'il soit clair dans l'esprit des Canadiens qu'il y a deux sortes de référendum. L'un est consultatif et l'autre concerne les questions législatives. Il faut faire attention. On ne peut pas s'en servir car cela n'existe pas dans la Constitution.

Monsieur Tanguay, messieurs les membres de l'ACFO, je vous accueille avec beaucoup de joie. Votre présentation m'a impressionné. Je dois dire que votre cheminement concernant la constituante me semble intéressant. Je ne veux pas dire que l'accepte a priori, parce que j'ai des réserves qui ont d'ailleurs été exprimées assez clairement par mon ami Pronovost et par le sénateur.

Il va falloir définir les réformes de fond. Comment voyez-vous l'initiation du processus? Qui va proposer d'abord? Vous nous donnez un diagramme et vous dites que l'ordre du jour sera proposé par les 11 premiers ministres et annoncé publiquement. Est-ce eux qui décideraient de l'ordre du jour ou de la question qui serait étudiée?

M. Le Vasseur: La position de l'ACFO est d'abord d'appuyer l'assemblée constituante dans l'impasse actuelle. C'est une solution tout à fait temporaire à la crise actuelle.

La deuxième partie du mémoire traite d'une formule de modification permanente. Il faut séparer l'assemblée constituante du diagramme que vous avez ici. On vous dit: On va passer par l'assemblée constituante; voici ce qui pourrait être étudié comme formule de modification permanente lors de cette assemblée constituante.

- M. Gauthier: C'est clair.
- M. Le Vasseur: Il se pourrait bien que votre Comité dise: Est-ce qu'on a besoin de l'assemblée constituante? Si on n'en a pas besoin, est-ce que ce modèle-ci pourrait aussi être intéressant?
- M. Gauthier: J'ai compris. Donc, pour vous, la constituante n'est pas un outil permanent.
  - M. Le Vasseur: Non. C'est tout à fait temporaire.
- M. Gauthier: C'est un essai. On pourrait penser à une autre formule plus permanente de modification de la Constitution.

# [Translation]

future. Other people talk about the canadian dream. We have been talking about this for 30 years, and for 30 years the people of Canada have been enriched, so to speak, by our differences and our difficulties. I think that at this point in our history, the representatives to the constituent assembly will see to it that Canadians will be richer as a result of their work. I am confident of that.

Mr. Gauthier (Ottawa—Vanier): Since the referendum issue comes up almost everytime, I would just like to remind members of Parliament and Senators that, in general terms, the current provisions of the Constitution do not allow for referendums on legislative matters. Referendums are consultative only. A referendum would be one way of consulting Canadians, but we could not change the Constitution through a referendum. In the amendments that the committee might be proposing, the referendum issue must be very clear. Canadians must clearly understand that there are two types of referendum: one is consultative in nature and the other is on legislative issues. We must be careful here. We cannot use a referendum to gain approval for legislation, because there is no provision to this effect in the constitution.

I am delighted to see you here, Mr. Tanguay and your fellow members from ACFO. I was impressed by your presentation. I do find the process you propose on a constituent assembly, quite interesting. I do not mean by that that I accept it outright, because I do have some reservations that were in fact covered quite clearly by my friend, Mr. Pronovost, and by Senator Comeau.

We are going to have to define fundamental reforms. How do you think the process should be initiated? Who would make the initial proposal? You have given us a diagram, and you say that the agenda would be put forward by the 11 First Ministers and announced publicly. Would they decide on the agenda or the issues to be examined by the constituent assembly?

Prof. Le Vasseur: ACFO's position is first of all to support the idea of a constituent assembly to get us out of the current deadlock. It is a temporary solution to deal with the current crisis.

The second part of the brief deals with a permanent amending formula. We must make a distinction between the constituent assembly and the diagram you refer to. Our proposal is that we start by setting up a constituent assembly and then we suggested a permanent amending formula that could be examined by the constituent assembly.

Mr. Gauthier: That is clear.

**Prof.** Le Vasseur: Your committee may very well ask whether we need a constituent assembly. If we do not need one, could the model we have proposed be useful in any case?

Mr. Gauthier: I understand. In other words, you do not see the constituent assembly as a permanent mechanism.

Prof. Le Vasseur: No. It would be strictly temporary.

Mr. Gauthier: It was be used on a trial basis. We could think of another, more permanent way of amending the Constitution.

Dans votre document, que je l'ai lu avec attention, vous dites qu'on devrait:

...bâtir sur les acquis plutôt que de remettre constamment en question les valeurs indissociables de l'identité canadienne.

Je voudrais que vous me donniez la liste des valeurs indissociables que vous avez en tête. Avez-vous une liste des droits fondamentaux et des droits linguistiques? Puis-je savoir de quoi il s'agit lorsque vous parlez de valeurs indissociables?

M. Le Vasseur: Dans le mémoire, on donne une série d'exemples, notamment la dualité linguistique, l'égalité entre les sexes et le multiculturalisme. Ces valeurs ne touchent pas comme telle la structure de l'État, mais plutôt les droits fondamentaux propres aux Canadiens, que ce soit des droits individuels ou collectifs. On propose que ces droits aient une protection spéciale de par la règle de l'unanimité. Par contre, dans le cas d'une modification constitutionnelle pour faire progresser ces droits, pour bâtir sur un acquis, on propose une règle d'amendement flexible. Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur Gauthier, qu'on pourrait beaucoup discuter de la liste qui devrait être incluse.

• 1500

- M. Gauthier: Si j'ai bien compris, l'ACFO favorise la formule de Victoria. Vous vous en servez à maintes reprises dans votre formule. Vous dites qu'on doit soumettre cela au Québec, à l'Ontario, aux provinces Maritimes et aux provinces de l'Ouest. J'ai retrouvé cela à deux ou trois reprises dans votre document. Vous favorisez donc la formule de Victoria, qui n'existe pas dans notre Constitution actuellement. Actuellement, comme vous le signalez, nous avons l'article 41 qui est plutôt rigide et qui demande l'unanimité. Favorisez-vous la formule de Victoria, oui ou non?
- M. Le Vasseur: Disons que oui, mais nous proposons aussi la formule de l'unanimité. Il y aurait deux formules: une formule flexible et une formule d'unanimité selon les matières traitées.
- M. Gauthier: La formule flexible aurait trait à quoi exactement?
- M. Le Bouthillier: Elle toucherait tout ce qui n'est pas garanti. Tout ce qui n'est pas exclu devient une formule générale. On aurait une liste de choses sujettes à l'unanimité et le reste serait assujetti à une formule générale qui reprendrait la formule de Victoria. On reconnaît, d'une certaine façon, des régions.
- M. Gauthier: J'aime bien votre schème. Au bas de la page, vous dites:

Formule rigide: toute modification ayant pour objet de diminuer la protection de certaines valeurs antérieures.

M. Le Vasseur: C'est cela.

- M. Gauthier: Je tiens donc pour acquis que la formule flexible serait utilisée pour toute modification ayant pour objet d'augmenter la protection ou les droits.
  - M. Le Vasseur: C'est cela.
  - M. Gauthier: Vous auriez dû l'écrire. Cela aurait été plus clair.

[Traduction]

I read your brief carefully, and I noticed that you say we should:

...build on the past rather than constantly question values that are indissoluble from Canada's identity.

I would like you to give me a list of those indissoluble values you are thinking of. Do you have a list of fundamental rights and linguistic rights? Can you tell me what you are referring to when you talk about values that are indissoluble from Canada's identity?

Prof. Le Vasseur: We give a series of examples in our brief. They include linguistic duality, sexual equality and multiculturalism. These values do not affect the structure of the state as such, but relate rather to the Canadian people's fundamental rights, whether they be individual or collective rights. We suggest that there be special protection for these rights under the unanimity rule. However, in the case of a constitutional amendment that would advance these rights, that would build on what we already have, we recommend that a flexible amending rule be used. I could not agree with you more, Mr. Gauthier. We could talk at length about the list of values that should be included.

Mr. Gauthier: If I understood you correctly, ACFO is in favour of the Victoria formula. You use it on a number of occasions in your proposal. You say two or three times in your brief that a particular matter should be referred to Quebec, Ontario, the Maritime provinces and the Western provinces. You are therefore in favour of the Victoria formula, which is not in our Constitution at the moment. As you point out, at present we have Section 41, which is rather rigid and requires unanimity. Are you in favour of the Victoria formula or not?

**Prof. Le Vasseur:** Well, we are, but we are also in favour of the unanimity rule. There would be two formulas, a flexible one and the unanimity rule, depending on the subject matter of the amendment.

Mr. Gauthier: To what exactly would the flexible formula apply?

Prof. Le Bouthillier: It would apply to everything that is not guaranteed or specifically excluded from the unanimity rule. There would be a list of matters requiring unanimity, and the rest would be subject to a general amending formula similar to the Victoria formula. In this way, we would be giving some recognition to the regions.

**Mr. Gauthier:** I like your diagram. At the bottom of the page you say:

Rigid formula: Any amendment designed to reduce the protection of certain values recognized in the past.

Prof. Le Vasseur: That is correct.

Mr. Gauthier: I therefore assume that the flexible formula would be applied to any amendment designed to increase the protection of certain values or rights.

Prof. Le Vasseur: That is correct.

Mr. Gauthier: You should have stated that in your presentation. That would have made it much clearer.

M. Le Bouthillier: Le problème est de définir sans l'expliquer, dans un court texte, tout ce que l'on considère comme important. On peut discuter de certaines valeurs pour savoir ce qui peut être garanti par la formule de l'unanimité.

Nous représentons les francophones de l'Ontario et nous nous disons que cette formule devrait toucher au minimum les règles juridiques sur les langues officielles au niveau fédéral, de même que ce qui existe actuellement en Ontario. Même si cela n'est pas reconnu constitutionnellement et même s'il s'agit seulement d'éléments législatifs, nous nous disons que cela doit être un minimum. On doit l'affirmer tout de suite. C'est ce qu'on veut vous dire.

M. Gauthier: Je vous félicite. Je suis certain que vous vous êtes inspirés du rapport de la Commission Pepin-Robarts, parce que je l'ai devant moi.

#### M. Le Bouthillier: Absolument.

M. Gauthier: Comme vous le savez, le sénateur Beaudoin a été membre de cette commission. Je lui ai fait remarquer au début de la réunion d'aujourd'hui que vous vous étiez certainement inspirés de ce rapport-là. J'y retrouve beaucoup de ses idées. Je pense que cela ferait chaud au coeu de Jean-Luc Pepin et d'autres de savoir qu'enfin, après 15 ans, il y a quelqu'un qui les écoute un peu plus qu'on les écoutait depuis 1977 ou 1978.

J'ai deux questions additionnelles. L'une sera un peu plus difficile pour vous, j'en suis certain.

Dans vos commentaires, vous n'avez pas fait allusion à l'article 33, soit la clause nonobstant. Vous déclarez que la reconnaissance de l'égalité des sexes, des droits des autochtones, des droits inguistiques, des langues officielles, du multiculturalisme doit être assujettie à la règle de l'unanimité. Pour vous, ce sont des droits fondamentaux qu'on ne touche pas sans avoir l'unanimité.

Favorisez-vous également l'article 33, la clause dérogatoire? Pensez-vous qu'on doit conserver une disposition aussi mauvaise? Cela, c'est Gauthier qui vous le dit. Selon mes normes, c'est absolument inacceptable, mais qu'en pense l'ACFO?

- M. Le Bouthillier: Il faut comprendre que la clause nonobstant avait pour but de permettre aux députés élus de conserver la suprématie parlementaire.
- M. Gauthier: Non, non, non! Cela a été mis là parce que M. Sterling Lyon et M. Blakeney de la Saskatchewan l'ont demandé. Ils avaient peur que le législatif perde son pouvoir.
- M. Le Bouthillier: Exactement, c'est parlementaire. On est d'accord avec vous là-dessus. Cependant, on se dit ceci. Dans notre démarche, on tient toujours compte de la démocratie indirecte. On donne toujours aux députés élus le mandat de nous représenter.

La clause nonobstant ne doit pas être utilisée pour diminuer des principes qu'on considère fondamentaux, des valeurs qu'on a déjà définies comme étant fondamentales. Par exemple, on ne pourrait pas utiliser l'article 33 pour réduire ce qui touche l'égalité dans certains domaines précis, si on la définissait.

M. Gauthier: Vous savez que l'article 33 est restreint. Vous ne pouvez pas toucher aux droits linguistiques avec l'article 33.

[Translation]

Prof. Le Bouthillier: The problem is that we wanted a short document, in which we had to define, without explaining, everything we consider important. There could be discussion about some values to determine those that would be guaranteed by the unanimity rule.

We represent the francophones of Ontario, and in our view, the unanimity rule should apply at least to the legal rules on Official Languages Act at the federal level and provincially in Ontario. Even if there is no constitutional recognition for this at the moment, and even though we are talking only about certain laws, we think these matters should be the strict minimum. That should be stated at the outset. That is our point to you.

Mr. Gauthier: I congratulate you. I am sure your approach was based on the report of the Pepin-Robarts Commission, because I have it here in front of me.

## Prof. Le Bouthillier: Definitely.

Mr. Gauthier: As you know, Senator Beaudoin was a member of that commission. I told him at the beginning of today's meeting that you must have modeled your brief on the commission's report. I find a number of similarities between the two. I think it would warm the heart of Jean–Luc Pepin and others to know that finally, after 15 years, someone is listening a little more than they were listened to in 1977 or in 1978.

I have two more questions. One of them will be a little more difficult for you, I am sure.

In your comments, you did not refer to Section 33, the notwithstanding clause. You said that the unanimity rule should apply to equality of the sexes, aboriginal rights, language rights, official languages and multiculturalism. For you, these are the fundamental rights that should not be changed without unanimity.

Are you also in favour of Section 33, the notwithstanding clause? Do you think we should keep such a terrible provision? Here I am speaking for myself. By my standards, that clause is completely unacceptable, but what does ACFO think of it?

**Prof.** Le Bouthillier: We must understand that the objective of the notwithstanding clause was to enable elected representatives to maintain the supremacy of Parliament.

Mr. Gauthier: No, no! It was put in because Mr. Sterling Lyon and Mr. Blakeney of Saskatchewan asked for it. They were afraid that the legislative arm of government might lose its power.

Prof. Le Bouthillier: Exactly. The power of Parliament. We agree with you on that point. However, our approach is that we always take indirect democracy into account. We always give our elected members of Parliament a mandate to represent us.

The notwithstanding clause should not be used to diminish principles we consider fundamental, values that we have already defined as being fundamental. For example, Section 33 could not be used to reduce equality in certain specific, defined fields.

Mr. Gauthier: You know that Section 33 is limited. It cannot be used to change linguistic rights.

• 1505

M. Le Bouthillier: Exactement, mais on ne voudrait pas qu'il soit étendu à cette question, monsieur Gauthier, car, comme vous le savez très bien, l'article 33 s'applique à 1, 2 et 7 à 15.

On se dit que si ce n'est pas défini par les parlementaires comme étant quelque chose de vraiment fondamental... On a dégagé un consensus sur ce qui était acceptable et ce qui pouvait toujours être changé. On ne veut pas ouvrir la porte à l'article 33 et le servir à toutes les sauces. Et même s'il était aboli, on irait davantage dans ce sens-là. Cependant, on ne peut pas dire aux gens: On vous enlève complètement votre suprématie parlementaire et on remet cela aux tribunaux, surtout à la Cour suprême.

M. Gauthier: Aïe, aïe! Ils ont fait cela en 1981 et en 1982. Regardez mes discours. C'est ce que j'ai dit sept fois à la Chambre des communes. J'ai dit qu'on remettait maintenant au niveau judiciaire des pouvoirs que le niveau politique devait conserver. Mais tel n'est pas l'argument.

Mme Maheu (Saint-Laurent—Cartierville): Je voudrais avoir votre avis sur un article que j'ai lu et au sujet duquel j'ai entendu des commentaires en fin de semaine. On y lisait que le chef du Parti de la réforme du Canada—quelle réforme!—n'est pas d'accord que des gens du Québec, entre autres notre chef, M. Chrétien, de même que le premier ministre du Canada, aient le droit de parler sur les changements constitutionnels parce qu'il s'agit d'un conflit d'intérêts. Est-ce que votre groupe a eu le temps de réagir à ces commentaires?

À votre avis, y a-t-il quelqu'un au Canada qui ne devrait pas avoir le droit de parler sur l'avenir de notre pays?

M. Tanguay: Si vous me le permettez, je vais vous répondre en tant que simple citoyen. Toute personne élue a le droit de parole dans la chambre où elle siège.

Mme Maheu: Je ne parle pas des élus. Je parle d'un parti politique.

M. Tanguay: Je donne le même droit au chef du Parti réformiste du Canada, bien que je ne sois pas d'accord sur sa philosophie. D'autre part, une personne élue a le devoir de se prononcer selon ses convictions et selon celles de sa communauté. Vous comprenez ce que je veux dire.

Mme Maheu: En d'autres mots, le premier ministre et M. Chrétien, comme chef de l'opposition, ont entièrement le droit de parler au nom du Canada, qu'ils viennent du Québec ou non. Je vous remercie.

Mme Campbell (South West Nova): Au sujet de votre assemblée constituante, comment allez-vous réussir à obtenir la participation de la province de Québec à cette assemblée? Est-ce que les négociations vont se faire en l'absence du Québec dans l'immédiat? Quelle est la priorité de votre assemblée constituante en ce moment?

M. Tanguay: Pour ce qui est de la présence du Québec, l'ACFO représente des citoyens canadiens.

Mme Campbell: Je vous demande de me répondre en tant que groupe ami du Québec.

[Traduction]

**Prof. Le Bouthillier:** Exactly, but we would not want Section 33 to be extended to linguistic rights, Mr. Gauthier, because, as you know, the section applies to sections 1, 2 and 7 to 15.

Our point is that if this right is not defined by parliamentarians as being absolutely fundamental... A consensus was reached on what was acceptable and what could be changed. We do not want to open the door to using Section 33 for all sorts of things. Even if the notwithstanding clause were abolished, this would be the tendency in any case. However, we cannot say that we are going to completely remove the supremacy of Parliament and leave everything up to the courts, particularly the Supreme Court.

Mr. Gauthier: Exactly! They did it in 1981 and in 1982. Look at my speeches—I made that point seven times in the House of Commons. I said that we were now turning over to the judicial arm certain powers that the political arm should retain. But that is not the argument here.

Mrs. Maheu (Saint-Laurent—Cartierville): I would like your opinion on an article I read and about which I heard some comments over the weekend. It said that the leader of the Reform Party of Canada—some reform!—does not agree that Quebecers, including our leader, Mr. Chrétien, and the Prime Minister of Canada, are entitled to discuss constitutional change, because they are in a conflict of interest situation. Has your group had time to react to these remarks?

Do you think there is anyone in Canada who should not be entitled to speak about the future of our country?

**Mr.** Tanguay: With your permission, I will respond in my capacity as an ordinary citizen. Any elected person has the right to speak in the Chamber in which he or she sits.

Mrs. Maheu: I am not talking about elected representatives. I am talking about a political party.

Mr. Tanguay: I give the same right to the leader of the Reform Party of Canada, even though I disagree with his philosophy. Moreover, elected people have a duty to express their convictions and those of their community. I am sure you understand what I mean.

Mrs. Maheu: In other words, the Prime Minister and Mr. Chrétien, as opposition leader, are fully entitled to speak on behalf of Canada, whether or not they are from Quebec. Thank you.

Mrs. Campbell (South West Nova): How are you going to manage to get Quebec to take part in a constituent assembly? Could the negotiations be conducted without Quebec being present? What do you see as the priority for your constituent assembly at this time?

Mr. Tanguay: With respect to Quebec's presence, ACFO represents Canadian citizens.

Mrs. Campbell: I am asking you to answer as a group that is friendly to Quebec.

M. Tanguay: Nous représentons des citoyens franco-ontariens qui vivent présentement à l'intérieur d'un pays qui s'appelle le Canada. J'attire votre attention sur le fait que mon frère est un citoyen du Canada vivant à Montréal présentement. Il est Québécois et je suis Ontarien bien que nous soyons nés tous les deux à Sudbury, en Ontario.

L'assemblée constituante que l'ACFO propose inclut le Québec, le Nouveau-Brunswick, les Territoires du Nord-Ouest et ainsi de suite.

Mme Campbell: Je comprends cela, mais si le Québec ne veut pas faire partie de telles consultations. . .? Le Québec a dit qu'il ne négocierait pas avec le reste du Canada, n'est-ce pas? Il a dit que le Canada devait lui soumettre certaines propositions et faire des démarches.

• 1510

M. Tanguay: C'est bien le cas.

Mme Campbell: Pensez-vous que votre assemblée constituante peut commencer sans le Québec?

M. Tanguay: Oui, et nous ne sommes pas les premiers à le dire. Plusieurs hommes d'État canadiens ont souhaité la présence du Québec dès le début, ont souhaité la venue du Québec pendant l'assemblée délibérante et ont souhaité la venue du Québec même plus tard. Le Québec, en ce moment, est partie intégrante de notre pays.

Mme Campbell: Pour amener le Québec à la table plus tard, quelles priorités le gouvernement doit-il donner à l'assemblée constituante? Comme disait M. Pronovost, on n'a pas beaucoup de temps pour discuter. Il y a beaucoup d'idées qui circulent. Quelles devraient être les priorités, selon vous? Quel devrait être le programme? On pourrait discuter de ce qui n'est pas prioritaire dans deux ans.

M. Le Vasseur: L'idée de l'assemblée constituante est de permettre aux gens de se réunir et d'établir un ordre du jour. Il est bien évident que tous les élus et groupes d'intérêt auront chacun en tête leur ordre de priorités.

Mme Campbell: Je vous demande quelle est votre priorité à vous.

Un témoin: Cela n'a pas été défini au cours de notre travail.

M. Le Vasseur: Je peux imaginer que, pour l'ACFO, les droits des francophones hors Québec seront certainement en tête de liste. Cependant, dans ce travail-ci, on n'a pas défini de projet collectif pour l'ensemble des questions qui pourraient être abordées, mis à part les droits linguistiques.

Mrs. Campbell: I want to get the issue out on the table and I think you are avoiding it, to be very honest. You have proposed that you would go with the constituent assembly and, in your proposal, have given us an idea of how you would see elected and non-elected representatives of different groups. We already know Quebec has said it is not interested in talking, so you would almost have to start—

M. Blackburn (Jonquière): Pour le Québec, c'est complètement différent.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Le débat est en train de prendre une tangente.

[Translation]

Mr. Tanguay: We represent Franco-Ontarians currently living in a country called Canada. I would point out that my brother is a Canadian citizen living in Montreal at the moment. He is a Quebecer and I am an Ontarian, although we were both born in Sudbury, Ontario.

The constituent assembly proposed by ACFO includes Quebec, New-Brunswick, the Northwest Territories and so on.

Mrs. Campbell: I understand that, but what should we do if Quebec refuses to take part in the discussions? Quebec has said that it will not negotiate with the rest of Canada, has it not? It has said that Canada should make it some proposals and take some action.

Mr. Tanguay: Yes.

Mrs. Campbell: Do you think the constituent assembly you are proposing can meet without Quebec delegates?

Mr. Tanguay: Yes, and we are not the first to say so. Many Canadian politicians have called for Quebec to participate from the start in the work of the constituent assembly as well as later on. For the moment, Quebec is part of this country.

Mrs. Campbell: In order to incite Quebec to participate, what must be the priorities of the constituent assembly? As Mr. Pronovost was saying, time is of the essence. A lot of ideas are being tossed. In your opinion, what should the assembly's priorities be? What should its agenda be? Less urgent matters could be discussed two years from now.

Prof. Le Vasseur: A constituent assembly is being proposed that would set its own agenda. Obviously, the elected representatives as well as the representatives of interest groups would each have their own priorities.

Mrs. Campbell: What is your priority?

A witness: We have not yet determined that.

**Prof.** Le Vasseur: ACFO will certainly set as a priority the protection of francophone minorities outside Quebec. Apart from linguistic rights, we did not, in the course of our work, establish a set of priorities.

Mme Campbell: Nous voudrions bien savoir à quoi nous en tenir, et franchement, je pense que vous cherchez à vous défiler. Vous nous proposez la création d'une assemblée constituante qui se composerait de représentants élus et de représentants non élus. Comme le Québec a déjà dit qu'il ne participerait pas à cette assemblée, il faudrait aussi commencer par. . .

Mr. Blackburn (Jonquière): The situation is completely different as far as Quebec is concerned.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I am afraid we are digressing here.

Mme Campbell: Je m'excuse. M. Bourassa ne voulait pas commenter après l'Accord du lac Meech.

Even Mr. Bourassa has said that he was not coming back to the table at that time, for first ministers' conferences.

Mr. Tanguay: No. You are right. I will not argue.

Mrs. Campbell: I do not want to argue.

M. Blackburn: Tout cela peut changer.

Mrs. Campbell: And I do not want to waste the time. I want to say to you that, to me, the priority of any public consultation right now is how we are to get Quebec talking to Canada or Canada talking to Quebec, so that we can keep Canada. Your priority is *la langue minoritaire*. It is a commendable priority.

Je suis Acadienne,

and I have to agree with you that it is very important to retain that minority language, but I am asking you what the priority of that constituent assembly is, today.

M. Tanguay: Ma première priorité, en tant que citoyen canadien, serait d'envoyer un message clair et précis au Québec. Le message que je voudrais envoyer au Québec, et de la part du Canada anglais et de notre part à nous, en tant que Canadiens français, est celui-ci: Québec, je t'aime! Je crois que c'est ce qui nous manque présentement au Canada.

I want English Canada to tell Quebec that it loves Quebec.

Mrs. Campbell: It took you a long time.

M. Tanguay: Cela a toujours été. J'ai 54 ans, madame.

Mme Campbell: Vous avez parlé anglais.

M. Tanguay: Il y a des millions de Canadiens anglais qui pensent de cette façon. Dans une assemblée constituante, que le Québec y soit ou non, il faut absolument que ce message soit lancé. Il faut absolument qu'au cours des 18 prochains mois, on se tienne debout et fiers comme Canadiens.

Mme Campbell: Merci.

M. Tanguay: Je m'arrête là. Excusez-moi d'avoir élevé la voix. Ce π'était pas intentionnel.

• 1515

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur le président, c'est tout à fait conforme au Règlement.

Je dois ajouter à ce moment-ci, comme l'ont dit ce matin, en conférence de presse, les trois partis politiques, il ne faut jamais oublier que si on prône l'assemblée constituante, on va sûrement en parler. On ignore encore quelles seront les conclusions finales, mais on va sûrement tout faire pour ne pas isoler le Québec. Il ne faut jamais commettre une telle erreur.

Pour ce qui est de la création de cette assemblée, du référendum ou de la formule d'amendement, nous allons faire—comment dirais—je—tout ce qui est possible pour trouver des formules qui n'isoleront jamais le Québec. C'est ce qui est important.

Ceci étant dit, je cède maintenant la parole à M. Nystrom et ensuite, nous reviendrons pour un deuxième tour, mais très rapidement.

[Traduction]

Mrs. Campbell: I am sorry. Mr. Bourassa refused to comment after the failure of Meech Lake.

M. Bourassa lui-même a dit qu'il ne participerait plus à des négociations lors de conférences de premiers ministres.

M. Tanguay: Vous avez raison, je ne le conteste pas.

Mme Campbell: Je ne veux pas lancer un débat. . .

Mr. Blackburn: All that could change.

Mme Campbell: . . . et je ne veux pas gaspiller notre temps. À mon avis, l'important, à l'heure actuelle, c'est de trouver comment amener le Québec à discuter avec le Canada et vice-versa, pour sauver le pays. Vous, votre priorité, c'est de défendre la langue de la minorité. C'est une priorité louable.

I am Acadian.

et je comprends l'importance de défendre la langue de la minorité, mais je vous demandais quelle devrait être la priorité de l'assemblée constituante.

Mr. Tanguay: My first priority, as a Canadian citizen, would be to send a clear message to Quebec. The message I would like from English Canada as well as our association, which represents French Canadians, is the following: Quebec, we love you! It is a message that is not enough heard in Canada now.

Je veux que le Canada anglais fasse savoir au Québec qu'il l'aime.

Mme Campbell: Vous avez mis du temps à le dire.

Mr. Tanguay: It has always been my opinion. I am 54, madam.

Mrs. Campbell: You have spoken in English.

Mr. Tanguay: Millions of English Canadians think as I do. Whether Quebec participates or not in a constituent assembly, that message must be heard. During the next 18 months, Canadians must show that they are proud of being Canadians.

Mrs. Campbell: Thank you.

Mr. Tanguay: That is all I have to say on that subject. Please excuse me if I have risen my voice, it was unintentional.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): It is totally in accordance with our rules.

I would like to add that as the three political parties members of this committee have said this morning to the press, if witnesses advocate a constituent assembly, we will surely say so. We still do not know what our final conclusions will be, but we will do our best not to isolate Quebec. That would be a grave mistake.

As concerns this constituent assembly, the amending formula or a referendum, we will do our utter most not to isolate Quebec. That is what counts.

That being said, I will now give the floor to Mr. Nystrom and we will then have a very short second round.

M. Nystrom (Yorkton—Melville): Merci, monsieur le président. Vous avez fait un bon discours, monsieur.

It is a hard act to follow. It is a very dramatic statement.

Mais je voudrais vous poser des questions au sujet de la formule d'amendement, du veto pour le Québec et également en ce qui a trait aux réalités de la dualité linguistique au Canada.

Il y a deux semaines, M. Wells a proposé, devant notre Comité, l'abolition de la formule d'amendement ayant trait à l'unanimité. Présentement, il y a cinq points, dans la formule d'amendement, qui nécessitent l'unanimité de chaque province et du Parlement du Canada. Au lieu de cela, M. Wells a dit qu'il préférerait avoir le système de la double majorité pour les questions des langues, de la culture et du droit civil au Québec.

Mais le problème, à mon avis, avec cette proposition de M. Wells, c'est qu'il n'a parlé que d'un consensus entre les sénateurs québécois et les sénateurs des autres provinces. Or, la dualité, pour lui, c'était entre le Québec et les autres. Il existe au Québec des anglophones, tout comme il existe beaucoup de francophones hors Québec, mais il n'a parlé que des Québécois et des autres. La double majorité ne s'appliquerait qu'à la question des langues, de la culture et au droit civil.

Pour ce qui est du droit civil, c'est différent car le droit civil n'est appliqué que dans la province de Québec. Mais pour ce qui est de la langue et de la culture, on sait que la francophonie se retrouve partout au pays et qu'il y a des anglophones au Québec. Est-ce que vous pourriez commenter la suggestion de M. Wells?

M. Tanguay: Je laisse ces suggestions à M. Wells. Je dois dire qu'il reviendra au Comité de peser les interventions qui vous sont présentées.

J'ai un grand respect pour mes amis minoritaires au Québec. Nous avons quand même des contacts assez réguliers avec nos confrères de langue anglaise au Québec. De notre côté, ici en Ontario, on les envie toujours un peu quand on pense aux universités, aux collèges communautaires. Si vous saviez combien de fois on a rêvé. . . Bref! On n'abordera pas cet aspect. Toutefois, je me demande si nos amis anglophones du Québec appuient la présentation de M. Wells.

Avant de céder la parole à mon confrère, je dois vous dire, monsieur Nystrom, que depuis plusieurs années—je ne veux pas vous vieillir—je vous regarde à la télévision et c'est pour moi tout un honneur de vous rencontre personnellement, mais je dois quand même admettre que je ne suis pas du même parti que vous. . Mais ce n'est pas grave. Vous et moi, monsieur Nystrom, nous sommes des Canadiens et à ce moment—ci, c'est avec le plus grand respect que je dis ceci.

# M. Nystrom: Merci beaucoup.

M. Le Bouthillier: Il y a deux choses qu'on voudrait ajouter. Lorsqu'on regarde le mémoire que l'ACFO a présenté, cette dernière reconnaît un droit de veto plein et entier au Québec. On reprend la formule de Victoria et on s'inspire également du rapport Pepin–Robarts. On ne désire pas enlever au Québec son droit de veto comme M. Wells le propose. Il limite le Québec à certains degrés du droit de veto alors que nous disons, si la province est membre à part entière de ce pays et qu'elle a un rôle essentiel à y jouer, elle doit avoir son veto d'une façon pleine et entière, autant que l'Ontario l'a. On ne veut pas le diminuer.

[Translation]

Mr. Nystrom (Yorkton—Melville): Thank you, Mr. Chairman. Your presentation was very moving.

Il me sera difficile de faire mieux. C'était vraiment intéressant.

I wanted to ask you a question about the amending formula, about the possibility of a veto for Quebec and also about the linguistic duality of Canada.

Two weeks ago, Mr. Wells suggested to our committee that the unanimity rule of the amending formula be abolished. Presently, five subject matters require unanimous consent of each provincial legislature and of the Parliament of Canada. Mr. Wells would prefer a double majority concerning language, culture and civil law in Quebec.

The problem with that proposal, in my opinion, is that it implies a consensus between Quebec Senators and Senators from other provinces. Duality, for him, means Quebec and the other provinces. There are anglophones in Quebec just as there are francophones outside Quebec, but he only talked about Quebecers and the rest of Canada. This double majority would apply only to language, culture and civil law.

Of course, the civil law applies only in Quebec. However, there are francophones everywhere in the country and anglophones in Quebec. What do you think of Mr. Wells' suggestion?

Mr. Tanguay: Mr. Wells has a right to his opinions. It will be up to the committee to make up its mind on the merits of each proposal put to it.

I have great respect for my minority friends from Quebec. We regularly talk with our English counterparts in Quebec. Francophones in Ontario are always a bit envious of anglophones from Quebec when we think of the universities and the community colleges they have. If you knew how many times we have dreamed of... Well let us forget about that for the time being. I wonder if my anglophone friends from Quebec agree with Mr. Wells.

Before giving the floor to my colleague, I would like to tell you, Mr. Nystrom, that for years now—I do not want to make you sound older than you are—I have watched you on television and it is a great honour for me to meet you in person. I must however add that I do not belong to the same party as you. . But it does not matter. You and I, Mr. Nystrom, are Canadians, and I say this with the greatest respect.

#### Mr. Nystrom: Thank you very much.

Prof. Le Bouthillier: We would like to add two comments. In its brief, ACFO recognizes a full veto right for Quebec. We have inspired ourselves from the Victoria formula and the Pepin–Robarts Report. We do not want to deny Quebec a veto right as Mr. Wells is proposing. He is suggesting a limited veto right for Quebec, but we believe that if the province is a full member of this country, with an essential role to play, it should have a veto right just like Ontario. We do not want anything less.

Donc, quand vous nous parlez de la proposition de M. Wells, nous sommes heureux qu'il ait fait un premier pas mais on veut aller plus loin que reconnaître ce qui s'est déjà fait dans deux commissions royales ou lors d'une autre conférence.

M. Le Vasseur: Je pourrais peut-être ajouter un point également, et ce sera bref. Si je comprends bien, M. Wells était contre la règle de l'unanimité, parce que c'était beaucoup trop rigide. Mais vous avez pu constater que ce que nous proposons, c'est une règle d'unanimité très flexible lorsqu'il y a progression. Alors, c'est un treuil si vous voulez; on commence avec une valeur fondamentale et si on veut y ajouter, à ce moment-là, c'est une formule flexible.

• 1520

Cela, c'est pour répondre aux critiques de M. Wells sur la règle de l'unanimité et cela protège, en même temps, non seulement les intérêts du Québec, mais ceux des francophones hors Québec et des anglophones au Québec, donc les minorités.

M. Le Bouthillier: C'est comme si les garanties constitutionnelles étaient des garanties supraconstitutionnelles, si on peut utiliser ce terme. C'est-à-dire qu'on a mis sur un plateau ce qui a trait à l'unanimité et on peut jouer avec le reste. Donc, il y a une ligne de démarcation qui délimite ce avec quoi on peut jouer.

Par contre, cela, on l'a mis sur un plateau parce que c'est ce qui nous identifie, qui fait que nous sommes capables de construire une société. On se dit qu'on peut jouer avec le reste quel que soit le partage des pouvoirs, quel que soit le mécanisme de fonctionnement de l'État si on se donne des règles souples. C'est ce qu'on veut mais, quand nous en venons à ce qui nous identifie comme société ou ce qui nous appartient, à ce moment-là, on se donne des règles rigides.

Maintenant, le Québec a toujours, comme l'Ontario, un mécanisme lui permettant de proposer un veto. Toutefois, en ce qui a trait aux provinces de l'Atlantique et aux provinces de l'Ouest, nous avons reconnu une certaine forme de régions socio-politiques et économiques, lesquelles aussi ont un droit de veto suivant leurs régions et leurs intérêts.

M. Nystrom: Très bien. Ma deuxième question porte sur le partage des pouvoirs canadiens. Certaines personnalités et certains groupes maintenant parlent d'accorder plus de pouvoirs aux provinces sur la question des langues et la question de la culture. Est-ce que vous êtes d'accord avec cette idée ou êtes-vous contre?

Ce genre de proposition me fait un peu peur parce que peut-être dans 40 ou 50 ans, on pourrait se retrouver avec un Québec unilingue français alors que les autres provinces seraient unilingues anglaises. Ce serait peut-être la position du *Reform Party of Canada*, laquelle je ne partage pas du tout. C'est la position des deux solitudes canadiennes. Mais il y a des personnalités sérieuses qui ont suggéré d'accorder plus de pouvoirs au reste des provinces pour ce qui est de la langue et de la culture. Est-ce que vous avez un commentaire à faire à ce sujet?

[Traduction]

We are glad Mr. Wells has made a first step, but we think we should go further than recognizing what has already been stated by two royal commissions and a conference.

Prof. Le Vasseur: I will add a brief comment. If I am not mistaken, Mr. Wells rejects the unanimity rule because it is too rigid. But what we are proposing, is a unanimity rule that is flexible and progressive. We have suggested some minimum guarantees; other guarantees can be added on since our formula is flexible.

That answers Mr. Wells' criticism on the unanimity rule and it also protects not only Quebec's interests, but those of francophones outside Quebec and anglophones in Quebec, thus of minority groups.

**Prof. Le Bouthillier:** It is as if constitutional guarantees were supraconstitutional guarantees if one can use that word. We have isolated the matters to which the unanimity rule must apply and everything else is negotiable. There is however a minimum which cannot be tempered with.

However, what clearly defines us as a society must be protected. We can live with a new division of power whatever way the State is structured as long as we adopt flexible rules. What defines us as a society must be subject to rigid rules.

Quebec, as Ontario, would be given a veto. We also recognize certain socio-political and economical regions which would amount to give a regional veto to the Atlantic Provinces and to the West.

Mr. Nystrom: Very well. My second question concerns the division of powers. Certain persons and groups are talking about the possibility of granting greater powers to provinces in linguistic and cultural matters. Are you for or against that idea?

The idea frightens me a little bit because in 40 or 50 years, Quebec could end up being unilingual French while other provinces could be unilingual English. That might be the position of the Reform Party of Canada which I do not share. It is a position recognizing the two Canadian solitudes. However, more serious persons have suggested exactly that, to give more powers to provinces in linguistic and cultural matters. What is your opinion on that?

M. Tanguay: Lorsque certains philosophes ou certains penseurs se sont rencontrés, si je ne m'abuse, dans la région du lac Meech—c'est bien cela—on avait mentionné cette possibilité. La première réaction de l'Association canadienne-française a été une réaction de surprise en ce sens qu'il était impossible qu'on dise une telle chose.

Par ceci, on soutient que le gouvernement central, le gouvernement fédéral a une responsabilité qui ne peut être modifiée à l'égard des droits linguistiques et des droits culturels. Nous espérons qu'on ajoutera, au niveau fédéral, la responsabilité de la reconnaissance des trois communautés nationales, à savoir le Canada anglais ou la communauté anglaise au Canada, la communauté française du Canada et la communauté autochtone.

Alors, quand vous me parlez de diminuer ou de partager la responsabilité linguistique et culturelle, je vous dis que l'ACFO s'est prononcée il y a déjà plusieurs semaines à l'égard de ces commentaires ou de ces rumeurs qui étaient sorties de la rencontre au lac Meech, c'est-à-dire de cette postrencontre du lac Meech où on avait voulu, semble-t-il, partager nos droits culturels et linguistiques.

- M. Nystrom: Quand vous parlez de la communauté anglaise et de la communauté française, vous parlez sans doute de la communauté de langue française et de la communauté de langue anglaise. J'ai un nom suédois et il y avait, ce matin, beaucoup de groupes ethnoculturels qui étaient ici et qui ont parlé en anglais, pour la plupart, mais il y avait aussi des personnes ici qui ont parlé français. Vous parlez bien de langues, quand vous dites «Canada anglais et Canada français»?
  - M. Le Vasseur: Oui, on parle de langues, effectivement.
- M. Nystrom: Il s'agit de la langue anglaise et de la langue française.
- M. Le Vasseur: C'est parce qu'on reconnaît, sur un certain palier, les deux communautés linguistiques française et anglaise. On ne rejette pas a priori les langues d'héritage. On ne les rejette pas, sauf qu'on a mis sur un palier distinct, tout comme les garanties, ces deux langues avec ces garanties. Nous ne voulons pas d'un Canada asymétrique. On ne le désire pas et on accorde au gouvernement fédéral la responsabilité constitutionnelle de faire la promotion des langues officielles.

• 1525

Les provinces ont toujours un certain degré de contrôle de leur situation linguistique. Mais le problème et le danger, lorsqu'on veut vraiment créer une province unilingue, c'est qu'on assimile tellement les groupes dans cette province, qu'en bout de ligne, on se retrouve avec un Canada asymétrique. Voilà le danger.

M. Tanguay: Si vous me permettez, j'aimerais ajouter un petit détail. Hier, j'étais à Toronto et j'ai rencontré le sous-ministre de la Formation professionnelle, M. Sosa, un Jamaïquain, et j'étais moi-même accompagné de M. Mohammed Brihmi, un Marocain de la communauté nationale francophone.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Nystrom. Je vous remercie, monsieur le président.

[Translation]

Mr. Tanguay: Certain philosophers or thinkers who met at Meech Lake, if I am not mistaken, did mention that possibility. The Association canadienne-française first reaction was one of dismay because we could not accept such a thing.

We believe that this central or federal government must not change its responsibility in linguistic and cultural matters. We hope that the federal government will also have the responsibility to recognize the three national communities, the English community, the French community and the native community.

Our Association has already stated several weeks ago its position concerning the rumours and the comments which leaked from a meeting held at Meech Lake on the subject of linguistic and cultural rights.

Mr. Nystrom: When you talk about the English community and the French community, you must be referring to the French-speaking community and the English-speaking community. My name is Swedish and we heard this morning representatives from ethnocultural groups, some of which were speaking English, but others French. When you use the expression "English Canada" and "French Canada", you are referring to the language which is spoken?

Prof. Le Vasseur: Of course.

Mr. Nystrom: Those languages being English and French.

Prof. Le Vasseur: We recognize as equal French and English. We are not rejecting heritage languages. However, English and French are given special status in our proposal just as the fundamental guarantees to which we were referring. We do not want an assymetrical Canada. We also believe the federal has the constitutional responsibility to promote the official languages.

Provinces have always a certain degree of control on their language situation. But the problem and the danger, when you really want to establish a unilingual province is that so many groups are assimilated in that province, that at the end of the day, you end up with an asymmetrical Canada. That is the danger.

Mr. Tanguay: With your permission, I would like to add a small comment. Yesterday, I was in Toronto and I met the Deputy-Minister for Vocational Training, Mr. Sosa, a Jamaican and with me was Mr. Mohammed Brihmi, a Moroccan from the national francophone community.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Nystrom. I thank you, Mr. President.

Nous disposons de quelques minutes pour un deuxième tour avec M<sup>me</sup> Bertrand, M. Jean-Robert Gauthier et M. Blackburn. Mais il vous faudra être brefs, s'il vous plaît. Vous disposerez de trois minutes chacun.

Mme Bertrand (Brome—Missisquoi): Oui, je vais être très rapide, monsieur le président.

Messieurs, merci de votre présentation très intéressante. Si on vous pose des questions et si on semble émettre certaines réserves, ce n'est pas pour vous critiquer, c'est que nous essayons de bonifier votre proposition tout comme nous l'avons fait pour celles qui nous ont été présentées devant ce Comité.

J'aimerais faire suite à certains propos tenus par mon collègue, M. Pronovost, pour ce qui est de la composition de la constituante. Ce matin, les autochtones nous ont dit, par exemple, qu'ils désiraient faire partie de cette commission, mais en nombre important. On n'a pas posé la question à savoir ce que cela signifiait, mais c'est comme s'ils voulaient avoir presque 40 p. 100 de la représentation.

Au niveau des femmes, on retrouve les extra-féministes, les ultra-féministes, les féministes, les anti-féministes, les Real Women-ce n'est pas tout le monde qui les connaît-mais de toute façon, j'aurais une question à vous poser à ce sujet. Ne trouvez-vous pas que les élus, qu'ils soient des gouvernements fédéral ou provincial, connaissant très bien les besoins, les aspirations et les demandes de ces groupes d'intérêt dont vous parlez—on les connaît très bien car on en rencontre certains dans nos bureaux de circonscription ou au Parlement presque tous les jours-donc, ne croyez-vous pas qu'une autre formule, peut-être pas tout à fait celle mise de l'avant par le juge Estey, pourrait donner l'opportunité à M. et Mme Tout-le-monde d'être présents? J'abandonne complètement les groupes d'intérêt pour la raison que je viens de vous donner car on les connaît. Ils ont fait leurs représentations et c'était bien fait.

Je pense à la composition de la Commission Bélanger-Campeau. Uniquement pour faire la composition de cette Commission regroupant 34 personnes, ce fut une difficulté énorme pour le chef du gouvernement. À un moment donné, on avait omis les artistes; donc, il a fallu discuter pendant des semaines pour déterminer si les artistes devaient être représentés. Il y avait aussi les syndicats qui demandaient à être représentés et les employeurs également. Alors, c'est déjà une difficulté majeure de faire la composition.

Maintenant, une fois qu'elle serait constituée cette assemblée, qu'est-ce qui arriverait des recommandations? Est-ce qu'on demanderait un consensus? Cette assemblée peut produire des résolutions et un groupe d'intérêt, les autochtones par exemple, peut se dire insatisfait des recommandations et vouloir aller devant la Cour suprême. Cette assemblée constituante serait légitime, ses recommandations seraient légitimes mais ne seraient probablement pas légales si elles avaient pour but de changer quelque chose à la Constitution.

Alors, je veux tout simplement vous faire part de certaines difficultés qu'on peut retrouver et avec vous, essayer peut-être de trouver la bonne solution. C'est tout ce que je voulais dire; je n'ai pas de question à poser. Je voulais simplement faire valoir certaines de mes préoccupations.

# [Traduction]

We still have a few minutes for a second round with Mrs. Bertrand, Mr. Jean-Robert Gauthier and Mr. Blackburn. But you will have to be very brief, if you please. You will have each three minutes.

Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi): Yes, I will be very brief, Mr. Chairman.

Gentlemen, thank you for that very interesting presentation. If we ask you questions and if we seem to make some reservations, it is not to criticize you, it is because we are trying to improve your proposal just as we do for all of those that are presented to our committee.

I would like to follow the line of my colleague, Mr. Pronovost, as for the composition of the constituent assembly. This morning, the aboriginal people told us, for instance, that they wish to be part of that commission, but in great number. We did not ask what they meant but they seemed to be asking for almost 40% of the representation.

As for women, we have the extra-feminists, the ultra-feminists, the feminists, and anti-feminists, the REAL Women—not everybody knows about them—but anyway, I have one question for you on that topic. Do you not think that the elected representatives, either federal or provincial, knowing very well the needs, the aspirations and the demands of these interest groups you are referring to, we know them very well because we meet some of them in our riding offices or on Parliament Hill almost every day—so, do you not think that another formula, maybe not exactly the one proposed by Mr. Justice Estey, could give the opportunity to Mr. and Mrs. Ordinary Citizens to be present. I totally abandon the interest groups for the reason that I just gave you, because we know them. They made their representations and they were well made.

I am thinking of the composition of the Bélanger-Campeau Commission. Just to decide who took point to that Commission of 34 people was an enormous task for the head of the government. At one point, the artists had been forgotten; therefore, there were discussions for weeks on end to determine if the artists should be or should not be represented. There were also the unions who wanted to be represented and also the employers. So the composition of the commission is already a major difficulty.

Now, once that assembly would be constituted, what would happen to the recommendations? Should there be a consensus? This assembly may produce resolutions and an interest group, the aboriginal peoples for instance, might feel dissatisfied with the recommendations and want to go before the Supreme Court. This constituent assembly would be legitimate. Its recommendations would be legitimate but would not probably be legal if they were meant to change something in the Constitution.

I just wanted to tell you about a few difficulties and try with you, if possible, to find the right solution. That is all I wanted to say. I do not have any question. I just wanted to express some of my concerns.

M. Tanguay: J'apprécie vos préoccupations et je vais tenter d'y répondre humblement. Je comprends qu'il soit très difficile—comme ma mère me le disait—de toujours trouver la bonne recette, mais quand même, il faut qu'il y ait un commencement quelque part.

• 1530

Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, nous respectons dans l'ensemble la présentation ou la suggestion de nos confrères de la Fédération des francophones hors Québec qui suggèrent une représentation de 60 p. 100 de parlementaires et de 40 p. 100 des différents groupes. Remarquez que ces groupes sont quand même assez représentatifs de la communauté canadienne. Je comprends le dilemme de vouloir inclure, à un moment donné, la représentation des artistes, etc., mais je crois qu'il faut. . . .

Mme Bertrand: Il faut aboutir, il faut accoucher de quelque chose.

M. Tanguay: C'est cela.

Mme Bertrand: Maintenant, dans l'ordre du jour proposé, vous parlez des onze premiers ministres et vous suggérez que cet ordre du jour soit annoncé publiquement. Encore là, est-ce qu'il va falloir que les onze premiers ministres en arrivent à un consensus pour fixer l'agenda? Est-ce que le chef du gouvernement, lors de rencontres non officielles avec les premiers ministres—c'est certain que le chef du gouvernement ne fera pas exprès pour aller à la potence—devrait en arriver à un consensus des onze sur l'ordre du jour? Est-ce une exigence pour vous?

M. Le Bouthillier: Non. On reprend toujours la même formule de ratification tout au long des étapes. C'est la formule souple, et c'est cette même formule qui s'appliquerait pour les conférences des premiers ministres comme pour l'ordre du jour.

On dit toujours que c'est aux députés élus ou aux premiers ministres, dans certains cas, de définir quel sera l'ordre du jour. On veut leur donner le mandat de le faire pour nous parce que cela est de la démocratie indirecte. C'est le principe de base sur lequel on a construit notre présentation. C'est toujours cette formule qui donne au Québec, à l'Ontario et aux régions un droit de veto, et à partir de là, ils vont pouvoir définir l'ordre du jour.

Mais, pour répondre à la question que vous posiez plus tôt, on maintient toujours un droit de veto de base au Québec et à l'Ontario, et ce, dans tous les domaines.

Mme Bertrand: Je vous remercie.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, madame Bertrand. Monsieur Jean-Robert Gauthier, vous avez maintenant la parole.

M. Gauthier: C'est justement la question qui me préoccupe, je ne comprends pas. Madame Bertrand parle de la deuxième proposition, soit le processus numéro 2, le processus permanent de modification alors que moi, je parlais de la fameuse assemblée constituante. Je vous ai posé la question à savoir qui établirait l'ordre du jour et je n'ai pas encore compris qui va établir l'ordre du jour pour la constituante. Pourriez-vous me répondre en quelques mots? Est-ce que cela diffère de la procédure dont il était question alors que vous répondiez à madame?

[Translation]

Mr. Tanguay: I appreciate your concerns and I will try humbly to answer them. I understand that it is very difficult—like my mother used to tell me—to always find the right recipe, but at any rate, we have to begin somewhere.

Like we say in our brief, we respect on the whole the presentation or suggestion of our colleagues of the federation of francophones outside Quebec of a 60% from legislatures and 40% from different groups' representation. Mind you, these groups are rather well representative of the Canadian community. I understand the dilemma when you want to include, at one point, representatives for the artists, etc., but I think that we must. . .

Mrs. Bertrand: We must conclude, we must give deliver something.

Mr. Tanguay: Exactly.

Mrs. Bertrand: Now, in the proposed agenda, you talk of the eleven first ministers and you suggest that this agenda be publicly announced. There again, will the eleven first ministers have to come to a consensus to establish the agenda? Will the head of the government during informal meetings with the first ministers—the head of government will not stick his neck out on purpose—have to reach a consensus between the eleven on the agenda? Is it a "must" for you.

**Prof. Le Bouthillier:** No. We use the same modification formula all along the different steps. It is the flexible formula and it is the formula that would apply to first ministers' conferences as to the agenda.

We say that it is up to the elected members or to the first ministers, in certain cases, to define the agenda. We want to give them the mandate to do it for us because that is indirect democracy. It is the basic principle upon which we built our presentation. It is that same formula that gives Quebec, Ontario and the regions a veto and, starting from there, they can define the agenda.

But to answer your earlier question, we still preserve a basic veto right for Quebec and Ontario in all the fields.

Mrs. Bertrand: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mrs. Bertrand. Mr. Jean-Robert Gauthier, you now have the floor.

Mr. Gauthier: That is exactly my concern, I do not understand. Mrs. Bertrand is talking about the second proposal, that is process number 2, the ongoing amending process, whereas I was talking about the famous constituent assembly. I asked you who would set the agenda and I still do not understand who will set it for the constituent assembly. Could you answer me in a few words? Would it be a different process from the one we were referring to when you answered Mrs. Bertrand?

M. Le Vasseur: Brièvement, en parlant de l'assemblée constituante, ce serait les gens présents à l'assemblée constituante au début de l'assemblée...

M. Gauthier: Ce seraient eux qui établiraient leur agenda, eux-mêmes?

M. Le Vasseur: Un instant. Ce sont les gens qui devraient discuter des questions pour en arriver à un consensus...

M. Gauthier: Pardon? Eh bien là, vous m'énervez! Si onze personnes, onze premiers ministres n'ont pu s'entendre autour d'une table, comment 220 personnes vont-elles réussir à s'entendre quant à savoir sur quoi porteront les discussions?

M. Le Vasseur: Je crois bien qu'il faut tenter l'expérience. On peut dire que les onze premiers ministres se sont entendus à quelques reprises quand même dans le passé. Je crois que dans la situation actuelle, si on dit à ces gens, soit aux 60 p. 100 de parlementaires et aux 40 p. 100 de groupes d'intérêt qu'ils ont une certaine responsabilité, il me semble qu'à un moment donné, ces gens-là vont assumer leurs responsabilités et, comme dans tout groupe, ils établiront un ordre du jour et entameront les discussions. Cela se fera de la même façon, je crois, qu'ici, dans votre Comité ou dans n'importe quel comité où, à un moment donné, on s'asseoit et on établit un ordre du jour.

M. Gauthier: Alors, votre constituante s'élirait un exécutif, ou à tout le moins, un président d'assemblée.

M. Le Vasseur: C'est cela.

**M. Gauthier:** Avec quelques personnes pour prendre enfin. . . Bref! C'est cela votre proposition?

M. Le Vasseur: Oui.

M. Gauthier: D'accord. Mais j'espère qu'on va avoir plus de détails, monsieur le président, sur la façon dont cela va se faire, parce que là, franchement. . .! Je ne suis pas plus convaincu que je l'étais plus tôt.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Il faudra sûrement compléter, oui. Est-ce que vous aviez levé la main, madame Campbell?

Mme Campbell: Oui, j'avais levé la main.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Si c'est pour une question supplémentaire, je vais vous donner la parole, sinon, je vais passer à M. Blackburn.

Mme Campbell: C'est une question supplémentaire qui a trait à l'ordre du jour.

Who sets the agenda? I looked at it again, and I cannot understand why we are going to a constituent assembly with a mandate that really does not say that we are going after Quebec to stay in Canada.

• 1535

Why set up this assembly when, to my way of thinking, the first priority of any assembly has to be to go and talk to Quebec and that is not what you are giving us? You are giving us something that starts with saying, at page 3: "The Assembly's agenda should be divided into two major parts", involving the minorities—linguistic and so on—and then the second part. I am asking you how you can start up an assembly without knowing whether Quebec will even come back and talk to us.

[Traduction]

**Prof. Le Vasseur:** Briefly, about the constituent assembly, it would be the people present in the assembly at the beginning of the assembly. . .

Mr. Gauthier: They would establish their own agenda?

**Prof.** Le Vasseur: One moment. It is the people who should discuss the issues to come to a consensus. . .

Mr. Gauthier: I beg your pardon? You really worry me! If eleven people, eleven first ministers, could not agree around the table, how will 220 people succeed in agreeing to the subject matters to be discussed?

Prof. Le Vasseur: I think that we have to try. There has been agreement between the eleven first ministers a few times in the past. I believe that in the present circumstances, if we tell these people, that is 60% of parliamentarians and 40% of interest groups, that they have some responsibility, it seems to me that at one point these people will take their responsibilities and, as in any group, they will set an agenda and will start the discussions. It will proceed, I believe, the same way as here in your committee or in any committee where, at a given time, you sit and you set an agenda.

Mr. Gauthier: So your constituent body would elect an executive or at least a Chairman.

Prof. Le Vasseur: Exactly.

**Mr.** Gauthier: With a few people to take down... Well...whatever! It is your proposal?

Prof. Le Vasseur: Yes.

Mr. Gauthier: All right. But I hope that we will have more details, Mr. Chairman, on the process, because frankly. . .! I am not more convinced than I was earlier.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Yes, it will certainly have to be supplemented. Did you raise your hand, Mrs. Campbell?

Mrs. Campbell: Yes, my hand was raised.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): If it is a supplementary, I will give you the floor, or else I will give it to Mr. Blackburn.

Mrs. Campbell: It is a supplementary on the agenda.

Qui fixe l'ordre du jour? J'ai encore réfléchi et je n'arrive pas à comprendre pourquoi nous optons pour une assemblée constituante dont le mandat ne dit pas explicitement que le but de l'opération est de faire rester le Québec dans le Canada.

Pourquoi créer cette assemblée, quand la première priorité d'une assemblée devait être de dialoguer avec le Québec? Ce que vous proposez, c'est ce qui se trouve à la page 3: «L'ordre du jour de l'assemblée devrait être divisé en deux grandes parties», et vous parlez des minorités—des groupes linguistiques, etc.—ensuite vous abordez la deuxième partie. Je veux savoir comment vous pourriez organiser une assemblée sans même savoir si le Québec est prêt à participer au processus.

M. Le Bouthillier: Il faut dire trois choses. Premièrement, nous nous sommes limités au mandat du Comité. On a vraiment étudié le mandat du Comité et on a vraiment travaillé au processus d'amendement. C'est ce qu'on avait comme point de départ. On voulait parler de la façon d'intégrer le Québec dans les rondes de négociations, mais on ne savait pas jusqu'où on devait aller dans la présentation du mémoire.

Deuxièmement, que ce soit au moyen de la formule permanente ou au moyen de l'assemblée constituante, on peut toujours trouver les mécanismes pour intégrer le Québec. Dans cette formule-ci, l'ordre du jour revient toujours aux députés élus, aux premiers ministres, aux chefs de gouvernement. On donne ce mandat à ces gens-là. C'est au premier ministre du Canada de le faire au départ. C'est lui qui va devoir proposer, parce que cela devient une discussion politique.

M. Le Vasseur: Si les gens faisant partie de l'assemblée constituante prennent leur rôle au sérieux, n'est-ce pas parce qu'il y a une crise, parce que dans 18 mois, il va peut-être y avoir un référendum au Québec? Si ces gens-là n'assument pas leurs responsabilités en se disant qu'il ne faut pas répondre aux besoins du Québec, eh bien, dans 18 mois, il faudra peut-être avoir recours au référendum. Je crois qu'il est implicite que la question sera abordée.

Troisièmement, on n'a pas voulu répondre au rapport Allaire. On n'a pas voulu proposer une liste pour répondre au rapport Allaire. Tel n'était pas notre objectif. Nous voulions proposer une formule d'amendement au processus qui existe actuellement et trouver des mécanismes de consultations pour amener les gens à discuter. Si on avait voulu répondre au rapport Allaire, on aurait fait autre chose.

Mme Campbell: Tout cela est basé sur la formule de Victoria. Cela n'est même pas dans la Constitution. Nous avons une constitution, et il faut trouver le moyen de commencer à discuter avec toutes les provinces du Canada en vue de garder le Canada intact. D'une certaine façon, vous arrivez après la discussion pour garder le Canada.

- M. Le Bouthillier: Cela peut être dans le package deal. Il n'y a rien qui empêche le fédéral de mettre un droit de veto dans le package deal qu'il va proposer au Québec.
- M. Gauthier: Alors, vous enlevez tout de suite l'article 41 et vous le remplacez par la formule de Victoria. Cela, c'est correct! Là, je vous rejoins.
- M. Le Vasseur: J'aimerais faire une mise au point très importante. Nous proposons le modèle de l'assemblée constituante pour commencer le processus. Comme vous dites, il est important de commencer. Cependant, nous avons pensé pousser nos réflexions plus loin et vous proposer également, puisque c'était dans le mandat de ce Comité, une formule permanente de modification. Nous privilégions actuellement l'assemblée constituante dès l'automne pour régler le problème.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Il faut être très clair. On va peut-être finir pas se comprendre. Votre formule permanente serait la formule de Victoria ou l'équivalent.

M. Le Bouthillier: Avec des ajouts et des garanties.

[Translation]

**Prof. Le Bouthillier:** There are three points to be made in that regard. First, we limited ourselves to the committee's terms of reference. We looked essentially at the amending process. This was our starting point. We wanted to talk about ways to include Quebec in the negotiating rounds, but we did not know how far we could go with that subject in our brief.

Secondly, ways to include Quebec could always be found, either through the permanent formule or through a constituent assembly. In the present framework, the agenda is always set by the elected members, the first ministers, the heads of government. It is up to the Prime Minister of Canada to set the process in motion. He makes the proposal, because it then becomes a political discussion.

Prof. Le Vasseur: If the members of the constituent assembly decide to take their role seriously, is it not because there is a crisis, that in 18 months there might very well be a referendum in Quebec? If they do not take their responsibilities seriously and ignore the needs of Quebec, then there will probably have to be a referendum in 18 months. It is implicit that the question would be discussed.

Thirdly, we did not want to react to the Allaire Report. We did not want to submit a list of answers. It was not our aim to start with. We wanted to dwell on the existing amending process and find avenues for consultation. If we had wanted to react to the Allaire Report, we would have taken another path.

Mrs. Campbell: All of this is based on the Victoria formula. It is not even in the Constitution. We have a Constitution, and we must find a way to start discussions with all of the provinces in order to keep Canada united. In a way, you are proposing something that comes after the discussion to keep Canada whole.

Prof. Le Bouthillier: It can be included in the package deal. Nothing prevents the federal government from including a right of veto in the package deal that it wants to propose to Quebec.

Mr. Gauthier: So you are striking section 41 right away and you are replacing it with the Victoria formula. Fine! Then, I can go along with you.

Prof. Le Vasseur: I want to make an important correction. We propose a constituent assembly model to launch the process. As you say, it is important to have a starting point. However, we thought that we would take it a step further and also propose, since it was part of the committee's terms of reference, a permanent amending formula. And we were thinking of the constituent assembly for the Fall, to settle the problem right away.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): It must be very clear, so there will be no misunderstanding. Your permanent formula would be the Victoria formula or the equivalent.

Prof. Le Bouthillier: With some additions and guarantees.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Votre formule de point d'appui pour résoudre une impasse temporaire, espérons-le, serait la constituante, comme, pour d'autres, ce serait un référendum.

M. Le Bouthillier: Oui.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Est-ce qu'on se comprend?

M. Le Bouthillier: Oui.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Pendant qu'on se comprend, je donne la parole à M. Blackburn.

Mme Bertrand: Lui va nous mêler.

M. Le Vasseur: Il s'agit de la formule de Victoria avec quelques modifications.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): C'est ce que je comprends depuis le début.

M. Le Vasseur: Nous sommes sur la même longueur d'onde.

M. Blackburn: Revenons un peu à l'objectif de notre Comité. Le rôle de notre Comité est de voir si la formule d'amendement actuelle est adéquate pour renouveler le fédéralisme. Est-ce qu'on devrait la changer?

Le deuxième rôle de notre Comité, est de se demander: Pour changer la formule d'amendement, compte tenu que les 10 premiers ministres ne s'entendent pas, est-ce qu'on devrait faire un référendum?

Le troisième rôle de notre Comité est de voir si l'assemblée constituante serait une solution si on en venait à parler du contenu. Ici, nous n'avons pas à toucher au contenu. Le mandat de notre Comité n'est pas de toucher au contenu.

• 1540

Comment a-t-on fait pour mettre en place notre Comité? Des personnes ont produit un document de travail. On nous a soumis le document de travail et on nous a dit: Allez rencontrer les Canadiens et les Canadiennes de différents groupes et déposez un rapport par la suite.

À toutes fins pratiques, le même processus devra être mis en place au moment où on voudra discuter du contenu. Il va falloir que des gens se penchent sur le contenu de la réforme du Sénat, des droits des autochtones et du partage des pouvoirs. À ce moment-là, deux choses peuvent se produire. Ou bien les premiers ministres se rencontrent tous et s'entendent, et on fait les amendements constitutionnels, ou bien on reprend le principe dont on s'est servi dans notre cas: on repart d'un document de travail, on rassemble des gens et on leur dit d'aller voir les Canadiens pour savoir ce qu'ils pensent du contenu du document de travail sur la réforme du Sénat, sur les droits des autochtones et sur le partage des pouvoirs.

Un groupe de travail, un comité ou une assemblée constituante, peu importe le nom qu'on lui donne, va devoir parcourir le pays pour voir ce que les Canadiens en pensent et pour essayer de dégager un consensus. C'est par la suite qu'il y aura une nouvelle conférence des premiers ministres.

[Traduction]

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): And your basic solution to solve, hopefully, the temporary impasse, would be a constituent assembly, the same way as, for others, it would be a referendum.

Prof. Le Bouthillier: Yes.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): So, we understand what we are talking about?

Prof. Le Bouthillier: Yes.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): On this understanding note, I will give the floor to Mr. Blackburn.

Mrs. Bertrand: He will get us confused.

Prof. Le Vasseur: It is the Victoria formula with a few changes.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): This had been my understanding since the beginning.

Prof. Le Vasseur: We are on the same wave length.

Mr. Blackburn: Let us come back to our committee's objective. Our role is to determine if the present amending formula really allows us to renew federalism. Should we change it or not?

The second question we have to ask ourselves as a committee is the following: To change the amending formula, given that the 10 premiers cannot agree on the subject, should we favour a referendum?

The third role of our committee is to look at the constituent assembly and see if that could be a solution if we ever came to the point where we would want to discuss the content. As far as we are concerned, we are supposed to leave the content alone. Our mandate does not cover the content.

How did our committee come about? There was a working paper and we were told to go out and meet groups of Canadian men and women, and table a report in the end.

For all practical purposes, the same process will occur when we are ready to discuss the content. Then, the substance of Senate reform, aboriginal rights and the division of powers will have to be examined. At that point, there will be two possibilities. The first ministers will meet and agree to go along with the constitutional amendments or the sequence of events that happened in our case will be repeated: there will be a working paper, there will be a group of people and they will be told to go out and consult Canadians to gather their thoughts on what the Senate reform, the aboriginal rights and the division of powers should be.

A task force, a committee or a constituent assembly, whatever it will be called, will roam through Canada to consult the people and try to see if there is a consensus. Only then will there be another conference with the first ministers.

Si on parle d'une réforme du Sénat, il me semble qu'il devrait y avoir des représentants des provinces pour parler de ce que devrait être la réforme du Sénat. Si on parle des droits des autochtones, il me semble qu'il devrait y avoir des autochtones, d'autant plus que dans la Constitution, on dit déjà que lorsque les discussions les concernent, ils doivent être là. Il me semble qu'il faut être cohérent avec la Constitution et faire en sorte que ces gens-là se retrouvent autour de la table.

Si on parle du partage des pouvoirs, les représentants des provinces devraient être autour de la table. Autrement, est-ce qu'on ne devient pas juge et partie? C'est nous, les députés fédéraux et les sénateurs, qui allons définir le partage des pouvoirs. C'est pour cela que l'assemblée constituante est une proposition intéressante.

Je suis d'accord avec M<sup>me</sup> Bertrand quand elle dit: Si on délègue des représentants de tous les groupes d'intérêt à l'intérieur de la société canadienne, cela devient très compliqué et très lourd. On n'est peut-être pas en mesure de le faire.

Une voix: Qui et combien?

M. Blackburn: Pour vous donner une idée de cela, au cours des derniers jours, les représentants des minorités culturelles ont dit qu'ils devaient être représentés, de même que les francophones hors Québec, les syndicats, les entreprises, les autochtones, les femmes, la minorité anglophone du Québec, les Acadiens et les jeunes. Il y en a à n'en plus finir.

Graduellement, on se dit qu'on ne devrait peut-être pas inclure tous les groupes d'intérêt. Si on parle d'une assemblée constituante, il va falloir fixer un certain nombre de personnes, indépendamment des sujets qu'on donne à cette assemblée constituante. C'est ainsi que je vois les choses après un certain nombre de semaines et après avoir entendu les différents groupes. J'aimerais avoir vos commentaires sur la façon dont vous voyez cela.

M. Tanguay: Je comprends bien vos inquiétudes, mais comme j'ai dit tout à l'heure, l'Association canadienne-française de l'Ontario est ici aujourd'hui pour vous faire des suggestions Actuellement, nous vous suggérons que certains groupes qui sont déjà compris dans le contexte de notre Constitution actuelle fassent partie de cette assemblée constituante.

Si votre Comité, dans sa sagesse, décide de recommander au gouvernement canadien de former une assemblée constituante sans les groupes d'intérêt, on aura fait notre devoir, comme les différentes communautés ethnoculturelles, comme les différents groupes autochtones, l'Assemblée des Premières nations et ainsi de suite, et comme la jeunesse. Vous pouvez constater que la jeunesse est aussi ici aujourd'hui.

Nous ne faisons qu'une recommandation parmi plusieurs. Nous espérons que vous allez retenir au moins quelques éléments importants de ce que nous vous suggérons, mais nous reconnaissons à votre Comité une certaine sagesse.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Tanguay, monsieur Gilbert, maître Le Vasseur et monsieur Le Bouthillier.

[Translation]

If Senate reform is to be discussed in that context, it seems to me that there should be representatives from the provinces. If aboriginal rights are to be dealt with, then the aboriginal people should be present at the table, especially since the Constitution prescribes it when the subject of discussion concerns them directly. In the spirit of the Constitution, they must be present at the table.

Finally, if the division of powers is to be a subject of discussion, the representatives from the provinces have to be present once again. Otherwise, are we not judge and party at the same time? As federal Members and Senators, we then decide what the division of powers should be. This is why the idea of a constituent assembly is interesting.

I agree, however, with Mrs. Bertrand when she says that delegates from all interest groups in Canadian society would make for a very complex and cumbersome process. It may not be possible.

An Hon. Member: Who would it be and how many would there be?

Mr. Blackburn: To give you an idea of the problem, in the last few days, there were requests from the cultural minorities, as well as from the francophones outside Quebec, the unions, the businesses, the aboriginal people, the women, the anglophone minority in Quebec, the Acadians and the young people. There is no end to it.

So with time we are coming to the realization that we would probably not be able to include all interest groups. If there is a constituent assembly, the number of delegates will have to be established. Regardless of the subjects to be treated, at least this is my conclusion after a number of weeks sitting on this committee and hearing a number of groups. I would like to know how you see it yourself.

Mr. Tanguay: I understand your concerns very well, but as I said earlier, the Association canadienne-française de l'Ontario is here only to make suggestions. In this case, our suggestion is that only the groups that are already included in the Constitution be called upon to sit at the constituent assembly.

If your committee, in its wisdom, recommends to the Canadian government that the constituent assembly be formed without the interest groups, so be it. We will have at least done our duty, as well as the ethnocultural communities, the aboriginal groups, the Assembly of First Nations and others, including the young people. You can see that the young people are also here today.

We make a number of suggestions. This is only one of them. We hope that you will accept the important ones, but we leave it up to your committee.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Tanguay. Mr. Gilbert, Mr. Le Vasseur and Mr. Le Bouthillier.

• 1545

Vous avez bien raison. Vous êtes venus émettre quelques idées intéressantes devant nous. Notre rôle est de peser le pour et le contre, et de recommander à la fin de mois de juin, dans notre rapport final, ce que nous pensons être la ou les meilleures solutions. Je peux vous assurer que vos représentations et les réponses que vous avez données seront sûrement prises en considération dans la rédaction du rapport. Il s'agit de l'un des points importants de notre mandat.

En notre nom à tous, je désire vous exprimer notre plus profonde reconnaissance. Je vous remercie, messieurs.

M. Tanguay: Puis-je me permettre de faire un dernier commentaire? Votre sagesse doit viser la jeunesse de demain. C'est pour nos jeunes que nous faisons tout cet exercice.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Exactement.

M. Tanguay: Nous le faisons pour les jeunes québécois, ontariens de la Colombie-Britannique et de toutes les autres provinces au Canada.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je vous remercie. Nous allons suspendre pour deux minutes.

• 1550

• 1553

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I call the meeting back to order and welcome our next witness, Professor Paul G. Thomas.

Professor Thomas is from the University of Manitoba. We appreciate you coming to Ottawa to meet with us, sir. We have a very extensive brief from you, for which we thank you. We invite you to make some introductory remarks and then be prepared for questions from members of the committee.

Professor Paul G. Thomas (Individual Presentation; University of Manitoba): Thank you very much, Mr. Edwards.

It is a pleasure to be here. A special pleasure, I guess, because I face a mountain of final exams at home and here I am in Ottawa on a nice sunny day, so I am pleased to be here for that reason as well

As you say, I have submitted a fairly voluminous brief and I will try to hit on some of the highlights. I have some notes to follow in my presentation today and I am not sure I will even touch on all of those points because I recognize you have put in a long day already and it is getting late in the day.

My overall theme in the submission to this committee is that the amending formula is not the main problem in terms of the constitutional difficulties faced by the country, that the real issues are more related to different visions of the country held in different parts of the country and the relationship between those visions and the political structure of the country. But I recognize that there is a need to broaden the amending process in Canada to allow for great public

[Traduction]

You are right in saying that you have submitted a number of interesting ideas. Our role of course is to weigh them and recommend, in our report at the end of June, what we see as the best solution or solutions. I can assure you that your representations and your answers to our questions will be taken into consideration in the preparation of our report. It is one of the more important aspects of our mandate.

In the name of all the members of the committee, I want to express to you our deepest gratitude. Thank you, gentlemen.

**Mr.** Tanguay: Can I make a last comment? Your wise recommendations must be directed at the young people who are our future. It is for them that we go through this whole exercise.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Exactly.

Mr. Tanguay: We do this for the young people of Quebec, Ontario, British Columbia and all the other provinces of Canada.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you. We will pause for two minutes.

Le coprésident (M. Edwards): La séance est ouverte une fois de plus. Nous souhaitons la bienvenue à notre témoin suivant, M. Paul G. Thomas.

M. Thomas est de l'Université du Manitoba. Nous vous sommes reconnaissants d'être venu nous rencontrer à Ottawa, monsieur Thomas. Nous avons reçu votre volumineux mémoire, et nous vous en remercions. Nous vous prions maintenant de bien vouloir nous faire une déclaration liminaire et de vous préparer à répondre à nos questions par la suite.

M. Paul G. Thomas (présentation à titre personnel; professeur, Université du Manitoba): Merci beaucoup, monsieur Edwards.

Je suis ravi d'être des vôtres, d'autant plus qu'une montagne d'examens finaux à corriger m'attend à la maison et qu'il fait très beau ici à Ottawa.

Comme vous l'avez dit, je vous ai déjà remis un mémoire assez volumineux. Je vais simplement essayer d'en dégager les faits saillants. J'ai préparé quelques notes pour mon exposé, mais je ne sais pas si je vous les livrerai toutes, étant donné que vous avez déjà eu une longue journée et qu'il commence à se faire tard.

Le thème principal que je développe dans mon mémoire est que la formule de modification n'est pas vraiment le noeud des problèmes constitutionnels qui assaillent le pays actuellement, que le malaise tient davantage aux visions différentes du pays selon les régions et la façon dont ces visions se répercutent dans la structure politique du pays. J'admets tout de même qu'il convient d'élargir le processus de modification au Canada de façon à permettre la

involvement and I should tell you off the top that recently I have had some involvement with a more popular side of the amending process.

• 1555

I have done two forums recently for the Spicer commission. I was the moderator at a mass meeting of 450 people at the Convention Centre in Winnipeg, and the other night I was involved in an inter-community satellite hook-up, where we linked seven communities. The sentiments that were expressed there do not accord with my own in terms of what we need to do at this juncture in our country's history, in terms of responding to Quebec's concerns. That discouraged me.

The other thing that discouraged me was the outright hostility to a class of citizens called politicians who, these days, receive far more abuse than they deserve. Nonetheless, the sentiment is very strong out there. There were spontaneous ovations for ideas like docking politicians' salaries for every promise they break, and enthusiastic support for referenda and recall and things like that. This was even among people who were selected to participate in the community link-up, people who were not angry and hostile. They simply had lost a great deal of faith in our existing political institutions and the people who serve in them. I regret that deeply and you will see that my recommendations for dealing with constitutional amendment reflects some of my abiding confidence in the people who serve in representative institutions.

I begin the paper by talking about criteria for evaluating the amending formula and I ask myself this question: If we are looking for a good amending formula, what sort of values, both constitutional values and political values, would we like to see reflected in such an amending formula?

I thought it might be helpful in our search for a better amending formula if we agreed on the constitutional and political values which should be reflected in any amending process. In my paper, I tried to emphasize these values by underlining them in the text.

Obviously, as the fundamental law of the country, the Constitution is supposed to provide predictability and stability in the political community, but it also should be flexible and adaptable. All the amending proposals presented to date have sought sufficient flexibility to make amendments politically feasible while still providing full protection for the rights of governments.

There is a growing insistence that future amending procedures be open and encourage public participation in order to generate political support and legitimacy for the results of any constitutional review. Any new procedures for constitutional amendment will also have to reflect changing concepts of political representation in this country. A successful amending formula, presumably, would allow for the integration of democratic values as expressed through public participation, with the technical knowledge provided by experts.

[Translation]

participation de la population. À cet égard, je puis dire que j'ai récemment participé à une action de consultation populaire à propos du processus de modification.

J'ai en effet pris part récemment à deux forums de la Commission Spicer. J'ai agi comme animateur à une réunion où il y avait 450 personnes au Centre des congrès de Winnipeg; et l'autre soir, j'ai eu un rôle à jouer dans la conférence par satellite qui a permis de relier sept collectivités. Je dois dire cependant que les avis exprimés sur la situation dans laquelle le pays se trouve actuellement et sur la façon de répondre aux préoccupations du Québec n'ont pas trouvé d'écho chez moi et que j'en ai été quelque peu découragé.

Ce qui m'a également déplu, c'est l'hostilité ouverte qui a été manifestée à l'endroit d'une catégorie de citoyens, les politiciens, qui, ces jours-ci, reçoivent plus que leur part d'insultes. Il reste que ces sentiments sont très marqués. Des idées, comme par exemple réduire le salaire des politiciens chaque fois qu'ils manquent à une promesse, ont reçu des ovations spontanées et les notions de référendum et de révocation, entre autres, ont soulevé l'enthousiasme. Et c'était l'opinion des gens qui avaient été choisis pour participer à la conférence par satellite, de gens qui n'étaient pas censés être particulièrement en proie à la colère ou hostiles. Ils avaient simplement perdu beaucoup de leur confiance vis-à-vis des institutions politiques existantes et des hommes et des femmes qui y oeuvrent. Je le déplore grandement, et vous constaterez par mes recommandations touchant les modifications relatives que je fais largement confiance en ce qui me concerne aux gens qui servent au sein des institutions représentatives du pays.

Je commence mon mémoire en parlant des critères qui doivent servir à évaluer la formule de modification et je pose la question suivante: quelles valeurs, tant constitutionnelles que politiques, voulons-nous voir refléter dans une bonne formule de modification?

Dans la recherche d'une formule de modification mieux adaptée à nos besoins, il me semble utile de nous entendre sur les valeurs constitutionnelles et politiques qui doivent y entrer. Je tente de cerner ces valeurs.

La Constitution, qui est la loi fondamentale du pays, doit favoriser un contexte politique constant et stable, mais également souple et adaptable. Toutes les propositions de modification offertes jusqu'à présent ont tenté de faire preuve de suffisamment de souplesse pour permettre la réalisation des modifications sur le plan politique tout en conservant aux gouvernements leurs prérogatives.

De plus en plus de gens réclament que les processus de modification, à l'avenir, fassent une plus grande place à la participation du public de façon à créer un appui politique et à assurer la légitimité des résultats des révisions constitutionnelles. Les nouveaux processus de modification constitutionnelle devront refléter les idées modernes sur la représentation politique. La formule de modification, pour réussir, devra permettre l'intégration des valeurs démocratiques telle qu'exprimées par la population, les points techniques étant confiés aux experts.

An amending process must also encourage political leadership and an acceptance of political responsibility for results. I found it unfortunate in the course of the Meech Lake process that first ministers imposed upon themselves what amounted to a norm of Cabinet solidarity and insisted that nothing could be changed in the accord.

Constitutional decision-making must be open and accountable, but it also must be effective and timely. This will require some degree of negotiation among political executives. It will require some use of closed meetings and it will require a specified period for ratification of constitutional amendments.

Controversies have arisen in the past over how amendments to particular sections of the Constitution should be achieved. The result, as you know, over time has been to divide the Constitution into different compartments and establish different requirements for ratification of different types of constitutional amendment. Any future amending process, therefore, will have to reflect the scope and the nature of the proposed constitutional change. So I am suggesting that there is this array of constitutional and political values that have to be served by any constitutional amending formula, and you are faced with the difficult challenge of weaving these various considerations into some proposals for a new amending formula or modifications to the existing ones. The challenge is made greater by the fact that the changes to the amending formula itself require the agreement of all 11 governments.

What I suggest at the next stage of my paper is that achieving recognition of these constitutional and political values becomes easier if we conceptualize constitutional reform as passing through a number of stages. The current amending formulae, the 1982 amending formulae, deal mainly with the ratification stage and they are silent on the earlier steps in the constitutional amending process. My paper suggests that we think broadly in terms of four stages of constitutional development.

At the first stage, what I call the public discussion stage, there would be a wide-ranging search for constitutional ideas, where the maximum amount of intellectual ferment and imagination would be encouraged, and that would involve the public deeply.

#### • 1600

The second stage would be the formulation of constitutional proposals.

A third stage would involve negotiations where there would be a search for agreement among political executives from the two orders of government. Finally, there is the ratification stage in which there would be the process of approval by Parliament and provincial legislatures.

While there is growing demand for increased public participation, executive federalism, as the phrase is coined, must be made part of any revised process. It allows for the creative accommodation of conflicting interests and values. There is greater chance under executive federalism to restrict the constitutional agenda to a manageable number of issues.

# [Traduction]

Un bon processus de modification fait également appel au leadership politique et à l'acceptation des responsabilités politiques. Au cours du processus du lac Meech, j'ai trouvé déplorable que des premiers ministres s'imposent l'équivalent de la solidarité ministérielle et se refusent à toute modification.

Les décisions constitutionnelles doivent être ouvertes et imputables, mais également efficaces et opportunes. Cette notion suppose la négociation au niveau des chefs politiques. Elle implique également le recours à un certain nombre de réunions à huis clos et l'établissement d'une période bien définie à la ratification des modifications constitutionnelles.

La façon de modifier certains articles de la Constitution a fait l'objet, dans le passé, d'un certain nombre de controverses. La solution qui a été trouvée aux problèmes avec le temps a consisté, comme vous le savez, à diviser la Constitution en divers éléments et à prévoir des conditions de ratification différentes selon les modifications qui y étaient apportées. Tout processus de modification future, donc, devra refléter la portée et la nature de la modification constitutionnelle proposée. En résumé, il y a une série de valeurs constitutionnelles et politiques à respecter dans toute formule de modification constitutionnelle proposée. Votre difficile défi consiste à trouver votre chemin parmi toutes ces considérations et à proposer une nouvelle formule de modification ou des changements à la formule existante. Votre défi est d'autant plus ardu que les changements à la formule de modification nécessitent l'accord des 11 gouvernements.

Dans mon mémoire, je signale ensuite qu'il serait peutêtre plus facile d'identifier ces valeurs constitutionnelles et politiques si la réforme constitutionnelle est envisagée comme une série d'étapes. Les formules de modification actuelles, celles de 1982, s'attachent strictement à la ratification et ne prévoient rien en ce qui concerne les étapes antérieures du processus de modification de la Constitution. Mon mémoire propose quatre grandes étapes à la démarche constitutionnelle.

La première étape, l'étape de la discussion publique, prendrait la forme d'une recherche tous azimuts d'idées nouvelles sur la Constitution; le processus ferait appel le plus possible à l'intelligence et à l'imagination des gens et les ferait se sentir étroitement impliqués.

La deuxième étape serait la formulation des propositions constitutionnelles.

La troisième étape comporterait des négociations au cours desquelles les chefs politiques des deux ordres de gouvernement tenteraient d'en arriver à une entente. Enfin, il y aurait l'étape de la ratification, c'est-à-dire celle de l'approbation des propositions par le Parlement et les assemblées législatives.

Bien qu'il y ait une insistance croissante en faveur d'une plus grande participation du public, ce que l'on appelle le fédéralisme exécutif doit rester partie intégrante d'une nouvelle version de ce processus, quel qu'il soit. Il permet de concilier de façon créative des valeurs et des intérêts opposés. Avec lui, on a de meilleures chances de limiter les priorités constitutionnelles à un nombre raisonnable de questions.

I frankly believe that deference to public opinion can be carried too far when it comes to undertaking constitutional amendments. Many Canadians know what they do not like in terms of a new constitution, but few have accurate knowledge of constitutional matters or constructive proposals for reform. In my opinion, it is easy to romanticize what is described as public involvement in constitutional discussions. Most of the constitutional hearings across this country are dominated by interest groups and so-called experts, not by spontaneous public participation.

I am in favour of dealing with the constitutional concerns of aboriginal people, ethnocultural groups and women's organizations. However, there seems to be an assumption in the political debate over constitutional amendment that people are defined by one characteristic, that people relate to the Constitution only in terms of sex, race or ethnocultural background. But individuals, as we know, have multiple identities. At various times they will place different weight on different identities. Therefore, I reject a kind of strict social determinism that says that only women can speak for women, only aboriginals for aboriginals, and so on.

The paper discusses briefly Manitoba's experience with legislative hearings to ratify constitutional proposals. You may recall at the close of the Meech Lake marathon in Ottawa in June 1990 that many of the first ministers spoke of the fact that we would never put the country through this again, and that if there was a working model around to guide us on how we might undertake future constitutional revisions, we might look to Manitoba where legislative hearings are mandatory. The one time that we used that process in Manitoba it failed to reach a decision.

I talk in my submission about the reasons for that. One of the reasons, frankly, was that interest groups were able to flood the hearing process and prevent the legislature from reaching a decision on that. I would be pleased to go into how that happened. There was, I think, a way around that outcome, but unfortunately we made a couple of mistakes in finalizing the Meech Lake package and the companion resolutions.

My paper did not deal extensively with the use of referenda in conjunction with the ratification of the constitutional amendment, but partly in light of what I heard earlier this afternoon I thought I might add a few remarks on that topic.

My frank opinion is that I do not favour a referendum mechanism. I say that for several reasons. The referendum process itself would be controversial and complicated, it seems to me. There would be a need to provide for several kinds of majorities, probably a majority in four regions, including Quebec, a national majority and perhaps other types of majorities when linguistic, aboriginal and territorial issues are involved.

[Translation]

J'estime que l'on peut aller trop loin en cherchant à satisfaire l'opinion publique. Les Canadiens savent peut-être ce qui ne leur plaît pas à propos d'une nouvelle Constitution mais rares sont ceux qui peuvent faire des propositions constructives et concrètes quant à la façon de la réviser. À mon avis, il est facile d'exagérer l'importance de la participation spontanée du public aux discussions constitutionnelles. La plupart des audiences constitutionnelles au pays sont dominées par les groupes d'intérêt et les prétendus experts, non pas par le public en général.

Je suis en faveur du fait que l'on aborde les préoccupations constitutionnelles des Autochtones, des groupes ethnoculturels et des groupes de femmes. Toutefois, dans les débats politiques au sujet des amendements constitutionnels, on semble partir du principe que par rapport à la Constitution, les gens sont définis par une caractéristique en fonction de leur sexe, de leur race ou de leur origine ethnique. Mais comme nous le savons, les gens ont des identités multiples. À divers moments de leur vie, ils accordent plus ou moins d'importance aux différentes identités. Par conséquent, je rejette un genre de déterminisme social strict selon lequel seules les femmes peuvent parler au nom des femmes, seuls les Autochtones peuvent parler au nom des Autochtones, etc.

Dans mon mémoire, j'aborde brièvement l'expérience du Manitoba lors des audiences de l'assemblée législative en vue de ratifier les propositions constitutionnelles. Vous vous souviendrez peut-être qu'à la fin du marathon sur l'Accord du lac Meech à Ottawa en juin 1990, bon nombre des premiers ministres provinciaux ont dit qu'ils ne voudraient jamais faire subir à nouveau une telle expérience au pays, et que s'il existait un modèle de travail pour nous guider sur la façon dont nous pourrions entreprendre des révisions constitutionnelles à l'avenir, c'est bien le Manitoba où les audiences législatives sont obligatoires. Au Manitoba, nous n'avons eu recours à ce processus qu'une seule fois, et il ne nous a pas permis d'en arriver à une décision.

Dans mon mémoire, j'aborde les raisons pour lesquelles ce processus a été un échec. L'une de ces raisons, c'est que les groupes de pression ont réussi à inonder le processus d'audiences et à empêcher l'assemblée législative d'en arriver à une décision. Il me fera plaisir de vous expliquer comment cela s'est produit. À mon avis, il y aurait eu moyen d'éviter cet échec, mais malheureusement nous avons commis quelques erreurs lors de la préparation finale de l'Accord du lac Meech et des résolutions d'accompagnement.

Dans mon mémoire, je n'aborde pas longuement le recours aux référendums pour la ratification d'un amendement constitutionnel, mais à la lumière des témoignages que j'ai entendus en début d'après-midi, j'ai décidé d'ajouter quelques observations à ce sujet.

En toute franchise, je ne suis pas partisan du mécanisme référendaire. Je dis cela pour plusieurs raisons. Il me semble que le processus référendaire lui-même serait compliqué et sujet à controverse. Il serait nécessaire d'avoir plusieurs types de majorité, sans doute une majorité dars les quatre régions, y compris le Québec, une majorité nationale et peut-être d'autres types de majorité lorsque des questions linguistiques, autochtones et territoriales sont en jeu.

It has been suggested before this committee that a referendum might be a useful way to break deadlocks when governments cannot agree. I object to that idea of using the referendum as a deadlock-breaking mechanism, for two reasons. First, because I am concerned that providing for a referendum at that point would change the dynamics of the negotiations within first ministers' meetings. Governments would use the outlet of an eventual referendum to refuse to negotiate in good faith. There is that concern.

Secondly, the use of a referendum in such a political context could increase the divisions within the country. I think we have to be absolutely frank about this. The deadlock involved could very well mean Quebec versus the rest of the country. I have witnessed the use of referenda in my own province surrounding the question of a constitutional amendment providing for French-language services, where Manitoba municipalities across the province staged referenda and minority rights took a battering. I just simply do not want to get into that sort of process again.

My third point on referenda is that the concept fits best with the ratification stage of the amending process, but people are not demanding involvement at the final stages. They want into the process at the formulation stage. Ratification does not allow for reasoned consideration of alternatives; rather, it entails the public in a yes/no vote for a particular set of constitutional alternatives.

#### • 1605

I might just draw the attention of the committee, or perhaps of the research staff, to a recent article by Professor Brian Gallaghan in the journal *Parliamentary Affairs* of October, 1990.

Professor Gallaghan writes about the constitutional commission process in Australia that culminated in the September, 1988 referendum. Four propositions were put to Australians and, under the Australian amending rules, you must receive a national majority as well as a majority in all of the states. None of the constitutional proposals were approved.

One of the reasons Professor Gallaghan cites is the low level of knowledge and apathy among the public in Australia, despite the fact that educational material was available. We know from our own experience at the end of the Meech Lake process that many Canadians still confess to not knowing a great deal about the Meech Lake accord propositions.

My way to merge what Alan Cairns has called the people's game of constitutional reform with the government game is, again, the popular idea or idea of the week, I suppose, of a constituent assembly, except that my idea is a little different. Mine is confined to elected representatives and not to interest group representatives. I am suggesting that the establishment of a constituent assembly would require resolutions passed by Parliament and a specified

#### [Traduction]

Certains ont fait valoir devant votre comité qu'un référendum serait peut-être un bon moyen de sortir d'une impasse lorsque les gouvernements ne peuvent s'entendre. Je m'oppose au principe de l'utilisation du référendum comme mécanisme pour se sortir d'une impasse et ce, pour deux raisons. D'abord, je crains qu'un référendum à ce moment-là puisse changer la dynamique des négociations entre les premiers ministres. Les gouvernements utiliseraient la possibilité d'un référendum pour refuser de négocier de bonne foi.

Ensuite, le recours au référendum dans un tel contexte politique pourrait accentuer les divisions au pays. Je crois qu'il faut être très francs à ce sujet. L'impasse pourrait très bien vouloir dire le Québec contre le reste du pays. J'ai assisté à un référendum dans ma propre province autour de la question d'un amendement constitutionnel en vue d'offrir des services de langue française. Je peux vous assurer que les référendums tenus par les municipalités manitobaines. Je ne voudrais tout simplement pas que nous nous engagions à nouveau dans ce genre de processus.

Enfin, le principe du référendum correspond davantage à l'étape de la ratification du processus de modification, mais les gens ne veulent pas participer aux étapes finales. Ils veulent participer à l'étape de la formulation. Le processus de ratification ne prévoit pas un examen raisonné des solutions de rechange; il comporte plutôt un vote du public en faveur ou contre une série particulière de propositions constitutionnelles.

Je tiens à attirer l'attention des membres du comité ou peut-être du personnel de recherche sur un article récent du professeur Brian Gallaghan dans le numéro d'octobre 1990 du journal *Parliamentary Affairs*.

Le professeur Gallaghan y traite du processus de la commission constitutionnelle en Australie qui a mené au référendum de septembre 1988. Quatre propositions ont été faites aux Australiens et, selon les règles australiennes de modification, il est nécessaire d'avoir une majorité nationale ainsi qu'une majorité dans tous les états pour qu'une proposition soit approuvée. Aucune des propositions constitutionnelles n'a été approuvée.

L'une des raisons données par le professeur Gallaghan est l'apathie ainsi que le manque de connaissances de la population australienne, malgré le fait que du matériel éducationnel était disponible. Notre propre expérience a démontré à la fin du processus de l'Accord du lac Meech que bon nombre de Canadiens avouaient ne pas très bien connaître les propositions contenues dans l'Accord du lac Meech.

Ma façon d'allier ce que Alan Cairns a appelé le jeu de la réforme constitutionnelle de la population avec le jeu du gouvernement est, encore une fois, l'idée à la mode ou l'idée de la semaine, c'est-à-dire celle d'une assemblée constituante sauf que mon idée est un peu différente. L'assemblée constituante que je propose serait composée uniquement de représentants élus, non pas de représentants des groupes d'intérêt. La création d'une assemblée constituante

number—perhaps five—of the provincial legislatures. In my view, the assembly would proceed if one or more provincial legislatures chose not to participate. I know the current stance of the Government of Quebec is that they will not negotiate with the rest of Canada at this point. The purpose of the assembly would be to facilitate public consultation to formulate constitutional proposals and to make recommendations to the legislatures.

I am proposing that the assembly consist of six delegates from each of the provincial legislatures and from Parliament, so I am proposing to use existing elected representatives. I do not favour an assembly comprised of so-called eminent persons, or a group consisting of interest group representatives. It seems to me that once you open the door to interest group participation, I do not know where you stop in terms of who can participate in the assembly. I also happen to believe that elected politicians who are in touch with opinion in their respective constituencies will have a better feel for what is politically feasible than a group of eminent constitutional experts, political scientists, and so on.

The third aspect I like about an elected assembly consisting of elected representatives is that those legislators will go back to their respective legislatures and lobby for the recommendations if there is agreement on a series of recommendations. So I think we are more likely to build political momentum and support for recommendations by involving existing serving Members of Parliament and legislatures.

I suggest that delegations from the territorial legislatures and aboriginal organizations would participate directly in the assembly process when their interests were being discussed. I recognize some difficulty in defining exactly when a territorial interest is directly involved, as opposed to indirectly involved. On all other matters, I am proposing that aboriginal groups and territorial representatives appear as intervenors before the assembly.

My suggestion is that the assembly work through a combination of plenary sessions that would probably be televised and a series of subcommittees, with the latter bodies moving out across the country to develop proposals on particular topics. So I see a division of labour within the assembly, with subcommittees taking topics such as aboriginal issues, amending formula, the Charter of Rights and Freedoms and the notwithstanding clause, the division of powers, reform of the Senate, and so on.

The assembly's role would be advisory, not decision-making, and the emphasis would therefore be on the search for consensus, not on the casting of votes. The assembly would report to Canada's legislatures and the governments would be expected to declare a position on the assembly's recommendations.

#### [Translation]

commencerait par l'adoption de résolutions à cet effet par le Parlement et un nombre déterminé—peut-être cinq—d'assemblées législatives provinciales. À mon avis, l'assemblée pourrait se réunir même si une assemblée législative provinciale ou plus choisissait de ne pas participer. Je sais que la position actuelle du gouvernement du Québec est qu'il ne négociera pas avec le reste du Canada à cette étape-ci. Le but de l'assemblée serait de faciliter la consultation publique en vue de formuler des propositions constitutionnelles et faire des recommandations aux assemblées législatives.

L'assemblée sera composée de six délégués de chacune des assemblées législatives provinciales et du Parlement, c'est-à-dire de représentants déjà élus. Je ne suis pas en faveur d'une assemblée composée de prétendus experts ou de représentants des groupes d'intérêt. Il me semble qu'une fois que l'on ouvre la porte à la participation des groupes d'intérêt, on ne sait plus où l'on devrait s'arrêter pour ce qui est de ceux qui peuvent participer à l'assemblée. En outre, j'estime que les politiciens élus qui connaissent bien l'opinion de leurs électeurs respectifs sont mieux placés pour savoir ce qui est possible du point de vue politique que ne le serait un groupe d'éminents experts constitutionnels, scientifiques politiques, etc.

Un troisième aspect qui me plaît dans le cas d'une assemblée constituante composée de représentants élus, c'est que ces législateurs peuvent retourner dans leurs assemblées législatives respectives pour intervenir en faveur des recommandations s'il y avait accord sur une série de recommandations. J'estime donc qu'un organisme composé de députés du Parlement et des assemblées législatives provinciales auraient de meilleures chances de créer une dynamique politique et d'obtenir un appui des recommandations.

Des délégations des assemblées législatives territoriales et des organismes autochtones pourraient participer directement au processus de l'assemblée constituante lorsque des questions constitutionnelles les concernant seraient à l'étude. Je reconnais cependant qu'il peut être difficile de savoir exactement quand un intérêt territorial est directement, plutôt qu'indirectement en jeu. Sur toutes les autres questions, je propose que les groupes autochtones et les représentants des territoires comparaissent à titre d'intervenants devant l'assemblée constituante.

L'assemblée constituante aurait des séances plénières qui seraient sans doute télévisées et une série de sous-comités, ces derniers pouvant se déplacer dans diverses régions du pays pour élaborer des propositions sur des sujets précis. Les tâches seraient donc partagées au sein de l'assemblée constituante, les sous-comités s'occupant de thèmes tels que les questions autochtones, la formule d'amendement, la Charte des droits et libertés et la clause dérogatoire, le partage des pouvoirs, la réforme du Sénat, etc.

L'assemblée constituante aurait un rôle consultatif, non pas décisionnel, de sorte qu'elle mettrait l'accent sur la recherche d'un concensus et non pas sur la tenue de scrutins. L'assemblée présenterait son rapport aux assemblées législatives provinciales et les gouvernements seraient censés prendre position au sujet des recommandations.

Following upon debates and, possibly, legislative hearings on the assembly's recommendations, they would be discussed at a meeting of first ministers. Successful negotiations at the first ministers' conference would require a mix of both open and closed meetings. In my mind, there is no way in which governments can negotiate frankly and in an uninhibited manner on afternoon television; it just will not work. So we must have some blend of mixed and closed meetings. First ministers should avoid the mistake of the Meech Lake process, i.e., packaging amendments so as to impose an unanimity requirement for all types of amendments.

Finally, I will turn to the question of the formal amendment process. I agree with other witnesses that the amending process did not cause the failure of the Meech Lake accord. In fact, the first ministers did not use, or may have misused, the amending procedure provided in the Constitution Act of 1982.

#### • 1610

The result was that amendments requiring the consent of only seven provinces could not be proclaimed, because the first ministers had imposed a unanimity requirement on the entire package. As well, amendments which required unanimity but were subject to no time limit, were grouped with 7–50 amendments that fell under the three-year rule. While Canadians rejected the process by which the Meech Lake accord was developed, they also objected to some of the substance of the accord.

When we turn to the amending formula, it seems to me that political realities will require that any future amending formula will be at least as complicated as the present formulae. Up until 1982, the facts of national life seemed to have imposed a requirement for unanimity with regard to have imposed a requirement for unanimity with regard to amendments which either radically altered central institutions, such as the powers of the Senate, or affected provincial powers in section 92 of the former BNA Act.

To offset the rigidity of the unanimity rule, the Fulton-Favreau formula developed during the early 1960s provided for two-way delegation from the federal Parliament to provincial legislatures, and in the reverse direction. I will say more about the nature and conditions attached to such delegation in a moment, but I think it might first be useful to recall the reaction to the Fulton-Fayreau formula in 1965.

After initially accepting the proposal, the Liberal government in Quebec, led by Jean Lesage, eventually reversed its position and rejected the Fulton-Favreau formula. Its initial support was based on the fact that the

#### [Traduction]

Après avoir fait l'objet de débats dans les assemblées législatives et d'audiences publiques, les recommandations de l'assemblée constituante seraient étudiées lors d'une conférence des premiers ministres. Pour être couronnées de succès, les négociations intervenant lors d'une conférence de premiers ministres nécessiteraient certaines réunions publiques et certaines réunions à huis clos. À mon avis, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce qu'un gouvernement négocie franchement et sans restrictions devant les caméras de télévision; cela ne peut tout simplement pas fonctionner. Il est donc nécessaire d'avoir certaines réunions à huis clos. Les premiers ministres devraient éviter de répéter l'erreur commise lors du processus de l'Accord du lac Meech, c'est-à-dire de présenter une série de modifications comme un ensemble à prendre ou à laisser de façon à imposer l'unanimité pour tous les types de modification.

Pour terminer, je vais aborder la question du processus formel de modification de la Constitution. Je suis d'accord avec d'autres témoins qui disent que ce n'est pas le processus de modification qui a causé l'échec de l'Accord du lac Meech. En fait, les premiers ministres n'ont pas utilisé, ou ont mal utilisé, le processus de modification prévu dans la loi constitutionnelle de 1982.

Par conséquent, les amendements nécessitant le consentement de seulement sept provinces n'ont pu être proclamés, car les premiers ministres avaient imposé l'unanimité sur l'ensemble des modifications constitutionnelles. En outre, les amendements qui nécessitaient l'unanimité mais n'étaient assujettis à aucun délai ont été regroupés avec les amendements qui devaient se faire suivant la règle 7–50 et qui étaient assujettis au délai de trois ans. Les Canadiens ont rejeté le processus selon lequel l'Accord du lac Meech a été élaboré, mais ils se sont également opposés à certaines propositions essentielles contenues dans l'Accord.

En ce qui concerne la formule d'amendement, il me semble que la réalité politique du Canada impose une formule d'amendemment future tout aussi compliquée que la formule actuelle. Jusqu'en 1982, il semble que la réalité politique du Canada imposait l'exigence de l'unanimité dans le cas des amendements qui modifiaient de façon radicale les institutions centrales, comme les pouvoirs du Sénat ou qui touchaient aux pouvoirs provinciaux stipulés à l'article 92 de l'ancien Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Pour compenser la rigidité de la règle de l'unanimité, la formule Fulton-Favreau élaborée au début des années 60 prévoyait une disposition de délégation du Parlement fédéral aux assemblées législatives provinciales et vice-versa. Je vous donnerai plus de détails sur la nature et les conditions liées à une telle délégation dans quelques instants, mais il serait peut-être utile de vous rappeler tout d'abord la réaction qu'a suscité la formule Fulton-Favreau en 1965.

Après avoir initialement accepté la proposition, le gouvernement libéral du Québec, dirigé par Jean Lesage, a par la suite renversé sa position et rejeté la formule Fulton-Favreau. Il avait initialement appuyé cette proposition parce

formula required Ottawa to consult on future constitutional change. In other words, it broke the belief that Ottawa could move unilaterally on some matters. Secondly, Quebec supported it because the Lesage Liberals felt delegation would open the way to the achievement of special constitutional status through a process of negotiation.

However, the Union Nationale opposition of the day opposed the unanimity rule as placing Quebec in a constitutional straitjacket that would negate the drive for special status. And the delegation clause, it was feared, would lead to centralization within the federal system. It was not only within Quebec that the Fulton–Favreau formula ran into trouble, it was also widely denounced outside Quebec. I was re-reading some yellowed newspaper clippings the other day and I came across a *Toronto Star* editorial that described the Fulton–Favreau formula as a milestone in the break-up of confederation, and as wise and rational a constitutional observer as the late Bora Laskin described it as an unmitigated constitutional disaster.

The formula was attacked in English Canada for closing the door on national solutions to national problems. To be effective, it was argued, all provinces would have to delegate legislative authority to the federal Parliament, and this seemed out of the question. Some provincial governments opposed inclusion of section 92 under the unanimity rule for constitutional amendment, especially section 92.13, property and civil rights, because the phrase "property and civil rights" had acquired such a broad meaning through judicial interpretation.

While provincial legislatures could delegate legislative authority to Parliament, under the Fulton-Favreau formula this required the agreement of at least four provincial legislatures or declaration by the federal Parliament that after consultation with all provinces, fewer than four were concerned with a particular delegation, and provincial consent was required for delegation to apply to any provinces. Advocates of flexibility argue that the delegation provision did not offset the rigidity of the unanimity rule, which was central to the Fulton-Favreau formula.

It should be stressed that the delegation involved with the Fulton-Favreau formula was the power to pass a law in a particular field, and the delegation of legislative authority involved for that purpose could be revoked subsequently. In other words, there was not an outright transfer of constitutional jurisdiction involved. So Fulton-Favreau was rejected in the 1960s. I recognize the formula as complicated, but I believe it may have some relevance to our current constitutional dilemmas.

It seems to me there are at least two lessons to be learned from this earlier attempt to find an acceptable amending formula. First, despite the complications involved, we should go back to the principle of delegation as a partial [Translation]

que la formule exigeait qu'Ottawa consulte les provinces au sujet de tout changement constitutionnel futur. En d'autres termes, on ne croyait plus qu'Ottawa pouvait agir de façon unilatérale sur certaines questions. Par ailleurs, le Québec appuyait cette proposition parce que les Libéraux de Lesage estimaient que la délégation ouvrirait la voie à la réalisation d'un statut constitutionnel spécial grâce au processus de négociation.

Cependant, l'Union nationale qui était alors le parti d'opposition s'est opposée à la règle de l'unanimité en disant qu'elle plaçait le Québec dans une camisole de force constitutionnelle qui l'empêcherait de chercher à obtenir un statut spécial. En outre, on craignait que la disposition de délégation ne mène à la centralisation au sein du régime fédéral. Mais ce n'est pas seulement le Québec qui s'est opposé à la formule Fulton-Favreau; cette dernière a été dénoncée partout à l'extérieur du Québec. Je relisais des coupures de journaux jaunis l'autre jour lorsque je suis tombé sur un éditorial du *Toronto Star* qui disait que la formule Fulton-Favreau constituait un jalon de l'éclatement de la Confédération, et un observateur aussi sage, rationnel et constitutionnel que feu Bora Laskin l'a qualifiée de désastre constitutionnel total.

La formule a été critiquée dans le Canada anglais parce qu'elle fermait la porte à des solutions nationales pour les problèmes nationaux. On disait que pour qu'elle soit efficace, toutes les provinces seraient obligées de déléguer des pouvoirs législatifs au gouvernement fédéral, et cela semblait être hors de question. Certains gouvernements provinciaux s'opposaient à ce que l'article 92 soit assujetti à la règle de l'unanimité pour ce qui est des modifications constitutionnelles, particulièrement le paragraphe 92.13, «propriété et droits civils», étant donné que l'interprétation judiciaire avait donné une signification très large à cette expression.

Même si les assemblées législatives provinciales pouvaient déléguer des pouvoirs législatifs au Parlement, selon la formule Fulton-Favreau, cela n'était possible qu'avec l'accord d'au moins quatre provinces ou la déclaration du gouvernement fédéral selon laquelle après consultation avec toutes les provinces, une délégation particulière intéressait moins de quatre provinces, et le consentement des provinces était nécessaire pour que la délégation s'applique à n'importe quelle province. Ceux qui prônent la souplesse font valoir que la disposition de délégation ne compensait pas la rigidité de la règle de l'unanimité, qui était au centre de la formule Fulton-Favreau.

Il faut souligner que la délégation dont il est question dans la formule Fulton-Favreau était le pouvoir d'adopter une loi dans un domaine particulier, et la délégation du pouvoir législatif en question pouvait être révoquée par la suite. En d'autres termes, il ne s'agissait pas d'un transfert entier de la compétence constitutionnelle. La formule Fulton-Favreau a donc été rejetée dans les années 60. Je reconnais que cette formule est compliquée, mais à mon avis, elle pourrait peut-être s'appliquer à notre dilemme constitutionnel actuel.

Il me semble qu'il y a au moins deux leçons à tirer de cette première tentative pour trouver une formule d'amendement acceptable. D'abord, malgré les complications qu'elle comporte, nous devrions revenir au principe de la

answer to our constitutional problems. Insistence on a strict version of federalism in which all provinces have the same relationship to the national government will only deepen the crisis in this country, not resolve it. Delegation provides a source of flexibility within the Constitution which does not involve a straightforward confrontation of assigning special powers to Quebec through transfer of jusisdiction.

#### • 1615

The second lesson I would draw from this point involves Quebec's attitude toward constitutional amending formulae. On the one hand, successive Quebec governments have sought a flexible amending formula in order to obtain the additional constitutional authority they have been seeking since the 1960s. Yet once they have obtained their additional constitutional control, they want a stronger, more rigid formula in order to protect against the future loss of such powers. It seems to me that this is a difficult problem for the rest of the country to deal with.

As you know all too well, the Constitution Act, 1982 produced five amending formulae. While the current amending formulae went a long way toward satisfying Quebec's concern, they served the province's defensive constitutional needs, if I can use that phrase, better than its expansionary constitutional aspirations.

The general amending formula, the so-called 7-50 rule, applies to most amendments, including the division of powers. In addition, the formula allows a province to opt out of amendments that derogate from provincial powers. If the amendment involves education or other cultural matters, the province is entitled to reasonable financial compensation. The opting out provision means that no centralizing proposal can be imposed on Quebec against its wishes. However, the 7-50 rule means that Quebec's demands for decentralization, either through the exclusion of the federal government from exclusive provincial fields or the transfer of responsibilities from the national government, requires the agreement of a weighted majority of other provinces.

Coming down on the plane I was doing some calculations, and any four provinces, presumably, could block an amendment involving the transfer of powers downward to the provincial governments. Depending on what combination of provinces. If it were the smaller provinces, it could be provincial legislatures representing fewer than 10% of the national population. The 7–50 formula, of course, provides that either Quebec or Ontario must agree in order to gain approval for any particular amendment.

What comes out of this, it seems to me, is that Quebec has difficulty accepting that other provinces will determine the degree to which it will be served in terms of its decentralization aims. If we want to obtain more selective decentralization toward Quebec, we are going to have to find some innovative solution to that problem. One of the possible avenues to break out of this problem might be the concept of regional vetoes, such as that found in the Victoria

#### [Traduction]

délégation comme solution partielle à nos problèmes constitutionnels. Insister sur une version stricte du fédéralisme selon laquelle toutes les provinces ont les mêmes rapports avec le gouvernement national ne va pas résoudre la crise dans laquelle le pays se trouve, mais ne fera que l'accentuer. La disposition de délégation offre une certaine souplesse dans la Constitution qui permettrait d'éviter une confrontation directe pour assigner des pouvoirs spéciaux au Québec par le transfert de compétence.

La seconde leçon à tirer de cette tentative concerne l'attitude du Québec à l'égard des formules de modification de la Constitution. D'une part, les gouvernements du Québec successifs ont cherché une formule de modification souple afin d'obtenir les pouvoirs constitutionnels additionnels qu'ils afic depuis 1960. Mais une fois qu'ils ont obtenu leur contrôle constitutionnel, ils veulent une formule plus forte, plus rigide afin de se protéger contre toute perte future de tels pouvoirs. Il me semble que cela pose un problème difficile pour le reste du pays.

Comme vous le savez tous très bien, la Loi constitutionnelle de 1982 a produit cinq formules d'amendement. Même si les formules d'amendement actuelles ont réussi dans une large mesure à satisfaire les préoccupations du Québec, elles ont davantage répondu aux besoins constitutionnels défensifs de cette province qu'à ses aspirations constitutionnelles expansionnistes, si vous me permettez l'expression.

La formule d'amendement générale, la règle 7-50, s'applique à la plupart des amendements, y compris le partage des pouvoirs. En outre, la formule permet à une province de se retirer des amendements qui dérogent des pouvoirs provinciaux. Si l'amendement concerne l'éducation ou d'autres questions culturelles, la province a droit à une compensation financière raisonnable. Le droit de retrait signifie qu'aucune proposition centralisatrice ne peut être imposée au Québec contre son gré. Cependant, la règle 7-50 signifie que les exigences de décentralisation de la part du Québec, soit en excluant le gouvernement fédéral des domaines exclusivement provinciaux soit en transferant les responsabilités du gouvernement national, nécessitent l'accord de la majorité des autres provinces.

Dans l'avion, j'ai fait quelques petits calculs, et j'ai constaté que quatre provinces, peu importe lesquelles, pourraient bloquer un amendement prévoyant le transfert des pouvoirs aux gouvernements provinciaux. Selon la combinaison de provinces... Dans le cas des plus petites provinces, il pourrait s'agir des assemblées législatives provinciales représentant moins de 10 p. 100 de la population nationale. Selon la formule 7-50, le Québec ou l'Ontario doivent donner leur accord à toute modification.

Il ressort donc que le Québec a de la difficulté à accepter que d'autres provinces détermineront dans quelle mesure il pourra atteindre ses objectifs de décentralisation. Si nous voulons obtenir une décentralisation plus sélective vers le Québec, nous devrons trouver une solution innovative au problème. L'une des solutions à ce problème est peut-être le concept des vetos régionaux, comme il est proposé dans la formule de Victoria de 1971. Selon cette formule, l'Ontario

charter formula of 1971. This formula would have given both Ontario and Quebec a veto, but would have required approval from only two of the four Atantic provinces and only two of the western provinces representing at least 50% of the population of the region. There was no provision in the Victoria formula for any delegation. The Victoria formula was in many ways a thinly disguised veto for Quebec. I personally could accept an outright straightforward veto for Quebec, but I suspect that this concept is not politically feasible at this time.

The idea of regional vetoes seems only slightly more acceptable than a straightforward veto for Quebec. The objection in the past was that it would have been inappropriate for questions involving jurisdiction to be resolved, for example, by a six to four vote in provincial legislatures. In the past, British Columbia insisted on being treated as a separate region. It was also suggested that a vote in the Atlantic region should include a requirement for a majority of the population to make it consistent with the requirement for western Canada.

Let me conclude quickly, Mr. Chairman. One of the witnesses before this committee suggested that it would be almost as difficult to devise an effective constituent assembly as it would be to write a new constitution and that the country did not have time for this process at this stage. I definitely agree that time is not on the side of the country, but I also happen to favour a more measured pace for constitutional discussions.

The establishment of a constituent assembly will take some time. As an interim arrangement, I have been advocating for some time to anyone who will listen that the existing national and provincial committees on constitutional issues meet to exchange ideas. It is very important that discussions that are taking place in your committee and other committees across the country are brought together at some stage. I recognize that each province is now going along its separate and parallel constitutional track, perhaps producing a new constitutional design, and at some late stage in the proceedings the various proposals will be brought together. It seems to me that may be the source of further constitutional frustration for the country.

#### • 1620

One of the other difficulties is that we must find some agreement on sequencing constitutional change. It seems to me to be the height of constitutional pride to say that we can deal with everyone's constitutional claims in one short constitutional round. Politicians from all parties and from both orders of government must have the political courage to tell interest groups and the public that we cannot address all our constitutional discontents in one round, operating under very tight deadlines.

Let me conclude by saying I know of no constitutional magic rabbits to be pulled from hats to solve the country's constitutional problems. We need the maximum amount of creativity and compromise to hold the country together. We

#### [Translation]

et le Québec auraient eu un droit de veto, mais l'approbation de seulement deux des quatre provinces de l'Atlantique et de seulement deux des provinces de l'Ouest représentant au moins 50 p. 100 de la population de la région aurait été nécessaire. La formule de Victoria ne contenait aucune disposition en matière de délégation. À bien des égards, la formule de Victoria n'était qu'un droit de veto légèrement déguisé pour le Québec. Personnellement, je pourrais accepter un vrai veto pour le Québec, mais j'ai l'impression que ce concept n'est pas possible politiquement pour l'instant.

L'idée de vetos régionaux ne semble qu'un peu plus acceptable qu'un veto direct pour le Québec. Le concept a déjà été repoussé sous prétexte qu'il aurait été inapproprié pour résoudre les questions de compétences, par exemple, par un vote de six contre quatre dans les assemblées législatives provinciales. Par le passé, la Colombie-Britannique insistait pour être traitée comme une région séparée. On a également avancé que par souci d'uniformité avec l'Ouest canadien, il faudrait exiger une majorité de la population dans le cas d'un vote de la région de l'Atlantique.

Permettez-moi de conclure rapidement, monsieur le président. Un témoin qui a comparu devant votre comité a laissé entendre qu'il serait presqu'aussi difficile de créer une assemblée constituante efficace que de rédiger une nouvelle constitution et que le pays n'en avait pas le temps pour l'instant. Je suis tout à fait d'accord pour dire que le pays n'a pas beaucoup de temps, mais j'estime cependant que les discussions constitutionnelles devraient se faire à un rythme plus modéré.

La création d'une assemblée constituante prendra un certain temps. En tant que disposition provisoire, je dis depuis un certain temps à ceux qui veulent m'écouter que les comités provinciaux et fédéral sur les questions constitutionnelles devraient se rencontrer pour échanger des idées. Il est très important qu'à un moment donné on mette en commun les discussions qui se déroulent dans votre comité et dans d'autres comités au pays. Je reconnais que chaque province s'est engagée sur une voie constitutionnelle parallèle et séparée, pour produire peut-être un nouveau modèle constitutionnel et que, plus tard au cours du processus, les diverses propositions seront réunies. Il me semble que cela pourrait être une nouvelle source de frustrations constitutionnelles pour le pays.

Une autre difficulté a trait au calendrier des réformes constitutionnelles. Il me semble que l'on s'enorgueuillit beaucoup du fait que l'on puisse répondre à toutes les demandes constitutionnelles en une seule série de rencontres constitutionnelle très courte. Les politiciens de tous les partis et des deux autres gouvernements doivent avoir le courage politique de dire aux groupes de pression et au public que nous ne pouvons pas régler tous les problèmes constitutionnels en une seule fois, en respectant des délais très serrés.

J'aimerais conclure en disant qu'il n'existe pas de formule magique pour résoudre nos problèmes constitutionnels. Il faudra faire preuve d'un maximum de créativité et faire des compromis pour que le pays reste uni.

must utilize every conceivable device to achieve agreement, formal constitutional amendments, informal constitutional conventions, bilateral accords, different administrative arrangements, and shared political understandings between governments and among governments.

The amending formula is an important part of that process, but it is only one part of the puzzle.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Professor Thomas.

We are very appreciative of your brief and your very lucid outline of your thoughts. I like your thought of bringing the committees together. The problem is the timing. I think most of the provincial committees are charged with reporting around the time that we do.

In our travels around the country we discovered that we started earlier than anybody else except Quebec, and possibly Manitoba that started around the time we did.

Professor Fox-Decent is leading the current task force in Manitoba. He led the previous one that dealt with the Meech Lake accord and, ultimately, the companion resolution.

What is being done this time to avoid the influence of interest groups? I know you suggested that the hearings were beset by interest groups last time. Is there a safeguard being built into the process this time?

**Prof.** Thomas: They have completed their round of public hearings, and because there was not the drama involved of the final stages of the Meech Lake process there was not a huge line-up of witnesses to be heard.

Let us be brutally frank about this. The 4,000 Manitobans who signed up to testify on the companion resolutions did not show up spontaneously. It was an orchestrated campaign to take over the hearing process and prevent the resolutions from passing.

There were a few MLAs, I am sure, who took some perverse delight in the fact that they were not going to get the chance to vote on the Meech Lake accord and the companion resolutions. They were getting a lot of pressure from their constituents that this was not an acceptable package of proposals from Manitoba's standpoint.

So, no, the rules are as they stood back in June of 1990. At the time, I made a suggestion to the government of the day to use a little known provision in the Legislative Assembly Act which allowed the Cabinet to refer any matter to a committee of the legislature at any time, whether the legislature was meeting or not.

When the three party leaders from Manitoba arrived back in Winnipeg, my sense of public opinion was that it was one of relief and gratitude that our constitutional agonies might be over for once. It took time for the momentum of

#### [Traduction]

Nous devons utiliser tous les moyens concevables pour arriver à un accord: amendements constitutionnels formels, conventions constitutionnelles informelles, accords bilatéraux, différentes dispositions administratives et ententes politiques entre les gouvernements et au sein des gouvernements.

La formule d'amendement est une partie importante de ce processus, mais elle ne représente qu'un élément de la solution.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup, professeur Thomas.

Nous avons beaucoup apprécié votre mémoire et la clarté avec laquelle vous avez résumé vos pensées. J'aime bien votre idée de réunir les différents comités. Mais il y a un problème de synchronisation. La plupart des commissions provinciales doivent faire rapport à peu près en même temps que nous.

Nos déplacements dans tout le Canada nous ont permis de découvrir que nous avions commencé avant toutes les provinces, sauf le Québec et peut-être le Manitoba, qui a commencé à peu près en même temps que nous.

Le professeur Fox-Decent dirige le groupe de travail actuel au Manitoba. Il a dirigé le groupe de travail précédent qui s'est penché sur l'Accord du lac Meech et sur la résolution d'accompagnement.

Que fait-on à l'heure actuelle pour éviter l'influence des groupes de pression? Vous avez laissé entendre que les audiences avaient été envahies par les groupes de pression la dernière fois. À t-on prévu certaines garanties dans le processus cette fois-ci?

M. Thomas: Le groupe de travail a terminé sa première série d'audiences publiques, et comme toute la question n'était pas aussi dramatique qu'aux dernières étapes du processus de l'Accord du lac Meech, les gens ne se sont pas précipités pour venir témoigner.

Soyons francs. Les 4,000 Manitobains qui ont demandé à témoigner au sujet des résolutions d'accompagnement ne se sont pas précipités spontanément. Il s'est agi d'une campagne bien orchestrée en vue de s'approprier le processus d'audiences publiques et d'empêcher les résolutions d'être adoptées.

Certains députés provinciaux ont été tout à fait ravis, j'en suis certain, de ne pas avoir l'occasion de voter sur l'Accord du lac Meech et les résolutions d'accompagnement. Ils subissaient beaucoup de pressions de la part de leurs électeurs qui jugeaient que cet ensemble de propositions n'était pas acceptable pour le Manitoba.

Donc, non, les règles sont les mêmes qu'en juin 1990. En même temps, j'ai suggéré au gouvernement de recourir à une disposition peu connue de la Loi sur l'assemblée législative qui permet au Cabinet de renvoyer n'importe quelle question à un Comité de l'assemblée législative à n'importe quel moment, que l'assemblée législative siège ou non.

Lorsque les trois chefs des partis politiques du Manitoba sont revenus à Winnipeg, j'ai l'impression que le public a été soulagé et reconnaissant que nos problèmes constitutionnels étaient terminés une fois pour toutes. Il a fallu un certain

opposition to build. If they had moved immediately to hearings, I think they could have built on the momentum they had coming out of the Saturday evening break-up of the marathon here in Ottawa and proceeded directly to the harings process.

The rules are there. But this time around there was not the interest group lobby that appeared last time.

Mr. Gauthier: I take it from reading your brief and listening to you this afternoon that you are favourable to an asymmetrical-type federation. Am I correct?

Prof. Thomas: Yes.

• 1625

Mr. Gauthier: You are also telling us that you favour the constituent assembly rather than the referenda approach, and I kind of agree with you on that one. I still had to be convinced about the constituent assembly. You propose that it be exclusively composed of elected representatives from the legislatures—

Prof. Thomas: Exclusively, yes.

Mr. Gauthier: -exclusive of the territories.

**Prof. Thomas:** Yes. I know how your representative credentials are being challenged by interest groups out there, but I—

Mr. Gauthier: You are answering my question before I even ask it.

How would that give a constituent assembly any credibility? I recall that in your opening statement you said there was a certain cynicism out there toward the political groups. What kind of credibility would that have?

**Prof. Thomas:** It would not have much among people who are very active in leadership roles in groups that are named in the Charter, who are insisting that they be directly involved in the constitutional amending process in some way and that they participate particularly in the formulation.

We have relied on the public hearing process in the past, and I happen to believe that elected and even appointed Senators, for that matter, are able to see beyond the narrow interests of the constituencies they represent. I think is should be open and that there should be maximum opportunity for groups to participate, to present their viewpoints. But I think we elect people to make tough choices and to defend those choices in public. Part of the problem is that we have contaminated our confidence in representative institutions by first ministers meeting behind closed doors and imposing unanimity requirements on themselves, saying that nothing can be changed unless you have identified an egregious error.

Mr. Gauthier: But you did agree, though, that executive federalism should continue.

**Prof.** Thomas: Yes. I want some measure of closed meetings. The aim of this is not to produce better afternoon television. The aim of this is to produce a good constitution for Canada.

#### [Translation]

temps aux partis de l'opposition pour prendre leur élan. S'ils étaient passés immédiatement à des audiences publiques, je crois qu'ils auraient pu profiter de l'impulsion donnée au moment de la rupture du marathon du samedi soir, ici à Ottawa, et ils auraient pu passer directement aux audiences publiques.

Les règles sont là. Mais cette fois-ci, les groupes de pression n'ont pas fait de lobbyisme comme la dernière fois.

M. Gauthier: Je crois comprendre d'après votre mémoire, et après vous avoir entendu cet après-midi, que vous êtes en faveur d'une fédération asymétrique. Ai-je raison?

M. Thomas: Oui.

M. Gauthier: Vous nous dites que vous êtes en faveur de l'assemblée constituante plutôt que du référendum, j'ai tendance à être de votre avis. On ne m'avait pas encore convaincu de l'intérêt d'une assemblée constituante. Vous proposez qu'elle soit exclusivement composée de représentants élus des assemblées législatives. . .

M. Thomas: Oui, exclusivement.

M. Gauthier: À l'exclusion des Territoires.

M. Thomas: Oui. Je sais que certains groupes de pression estiment que les députés n'ont pas les qualités requises, mais je...

M. Gauthier: Vous avez répondu à ma question avant que je ne vous la pose.

Comment cela pourrait-il donner de la crédibilité à une assemblée constituante? Je vous rappelle que dans votre déclaration préliminaire, vous avez dit qu'il existait un certain cynisme envers les groupes politiques. Quelle serait donc la crédibilité de cette assemblée?

M. Thomas: Elle ne serait pas très grande parmi les responsables très actifs des groupes mentionnés dans la Charte, qui soutiennent qu'ils doivent participer directement au processus d'amendement constitutionnel, en particulier à la formulation.

Nous avons déjà utilisé avec profit le processus des audiences publiques, et personnellement, je crois que les représentants élus, et mêmes les sénateurs, qui sont nommés, sont en mesure de voir plus loin que les intérêts immédiats des circonscriptions ou des groupes qu'ils représentent. Je pense que le processus doit être ouvert et que les groupes doivent avoir toute latitude de participer et de présenter leurs points de vue. Mais je pense que nous élisons nos politiciens pour qu'ils fassent des choix difficiles et qu'ils les défendent devant le public. Le problème tient en partie au fait que nous ne faisons plus autant confiance à nos représentants politiques, depuis que les premiers ministres se réunissent à huis clos en s'imposant des critères d'unanimité et en disant qu'à moins d'erreur grave, rien ne peut être modifié.

M. Gauthier: Mais vous avez convenu qu'il faudrait maintenir le fédéralisme exécutif.

M. Thomas: Oui. Il me paraît important que certaines réunions se tiennent à huis clos. Notre objectif n'est pas de produire de meilleures émissions de télévision l'après-midi, mais d'élaborer une bonne constitution pour le Canada.

Mr. Gauthier: All right.

There is an article in *The Toronto Star* today, signed by Edison Stewart. He quotes one of these grey faces, which are usually referred to as senior federal officials. It goes on to say:

A constituent assembly's draft or set of reforms to the Constitution is a risky strategy and could backfire, senior federal officials say.

And then it goes on to say:

Such a meeting could generate high public expectations that could make Canada's unity problems worse if the meeting failed.

I suspect that you have thought about that. The eventuality of the failure of the constituent assembly could be disastrous for the country.

**Prof. Thomas:** Yes, if there were widespread agreement in a constituent assembly on a set of constitutional recommendations. In other words, if there was broad party support for it from several legislatures and it was put through a first ministers process and nothing came out of it, the sense of disappointment, frustration and anger would be greater, undoubtedly.

On the other hand, the public is demanding that they be involved and the appropriate point for their involvement, in my opinion, comes early in the amending process when we are searching for new constitutional ideas.

Mr. Gauthier: It does not disturb you that Quebec, for example, would not attend a constituent assembly.

Prof. Thomas: Of course it disturbs me.

Mr. Gauthier: But you say that we should still go ahead with it anyway.

**Prof. Thomas:** I cannot change the mind of the province of Ouebec.

The rest of the country is starting at a disadvantage. We have not thought through our constitutional position all that seriously. In my submission to the Fox–Decent task force I made some comments on that. In Manitoba, the discussion of constitutional options has not proceeded much beyond the idea of an elected senate.

Mr. Gauthier: We are trying to find common ground to amend the Constitution of this country without the support of one or more provinces—I do not know exactly if Quebec would be alone in not participating in this process. But if it did not, how different would that be from the 1982 experience? I would say to you, there would be no difference. Quebec would still feel that here is English Canada again, dealing with a fundamental document called the Constitution without the presence of Quebec. So my question to you is: is there not another opening? I do not know if I am reading your mind properly, but you are not too favourable to the Victoria formula.

**Prof. Thomas:** No. I like the idea of regional vetoes as opposed to unanimity or 7–50. In many ways Victoria gave Quebec a thinly disguised view.

[Traduction]

M. Gauthier: Très bien.

Dans le *The Toronto Star* d'aujourd'hui, il y a un article d'Edison Stewart qui cite un de ses anonymes que l'on appelle hauts fonctionnaires. Il dit ceci:

Une ébauche ou un ensemble de réformes constitutionnelles proposés par une assemblée constituante constitue une stratégie dangereuse qui pourrait se retourner contre nous, de dire des hauts fonctionnaires fédéraux.

Il ajoute:

Une telle assemblée pourrait susciter de très grandes attentes chez le public, et son échec pourrait empirer les problèmes d'unité du Canada.

Vous avez sans doute pensé à cette éventualité. L'échec de l'assemblée constituante pourrait être désastreuse pour le pays.

M. Thomas: Oui, si les membres de l'assemblée constituante étaient largement d'accord pour un ensemble de recommandations constitutionnelles. Autrement dit, si dans plusieurs assemblées législatives, les partis politiques appuyaient nettement ces recommandations et qu'elles soient proposées lors d'une conférence des premiers ministres sans qu'il n'en sorte rien, il est évident qu'il y aurait encore davantage de déception, de frustration et de colère.

D'autre part, le public demande à participer, et j'estime qu'il devrait intervenir au début du processus de modification, lorsque nous recherchons de nouvelles idées constitutionnelles.

M. Gauthier: Cela ne vous dérange pas que le Québec, par exemple, ne participe pas à une assemblée constituante.

M. Thomas: Bien sûr que cela me dérange.

M. Gauthier: Mais vous dites que l'assemblée devrait siéger quand même.

M. Thomas: Je ne peux pas changer l'état d'esprit du Québec.

Le reste du pays amorce le processus tout en étant désavantagé. Nous n'avons pas du tout sérieusement réfléchi à notre position constitutionnelle. J'ai fait quelques observations à ce sujet lorsque j'ai comparu devant le groupe de travail Fox–Decent. Au Manitoba, la discussion des options constituionnelles n'est pas allée beaucoup plus loin que l'idée d'un Sénat élu.

M. Gauthier: Nous sommes en train d'essayer de trouver un compromis afin de modifier la Constitution de ce pays sans l'appui d'une ou prusieurs provinces; je ne sais pas exactement si le Québec sera le seul à ne pas participer au processus. Si le Québec n'y participe pas, en quoi les choses seraient-elles différentes de ce qui s'est passé en 1982. Je pense que rien ne serait différent. Le Québec continuera de penser qu'encore une fois le Canada examine un document fondamental, sa Constitution, en son absence. Je voudrais donc vous demander s'il n'existe pas une autre possibilité. Je me trompe peut-être, mais j'ai l'impression que vous n'êtes pas très en faveur de la formule de Victoria.

M. Thomas: Non. J'aime l'idée des vetos des régions, par opposition à l'unanimité ou à 7-50. À bien des égards, la formule de Victoria donnait au Québec un veto à peine déguisé.

[Translation]

• 1630

If I could go quickly back to your point about exclusion of Quebec from the constituent assembly process, there would, of course, be elected Members of Parliament and perhaps Senators from Quebec serving on a constituent assembly. They have claims to represent Quebec's interests in relation to national matters. They cannot claim to speak in relation to matters under exclusive provincial jurisdiction, of course.

That will not satisfy the Quebec government, which has laid down the condition that it will not participate. I take it at its word and if an assembly has to proceed without Quebec I regret that, but it seems to me that the rest of the country cannot wait and hold its breath.

Mr. Gauthier: Okay. I am sorry. If time is of the essence—and I think you have made that clear in your presentation—why can we not propose at this time—and do it now—that article 41 of our Constitution, the unanimity clause that is quite rigid in dealing with certain institutions such as the Supreme Court of Canada, be shut and that we just throw the clause out right now and replace it with a Victoria formula with a regional veto for Ontario and Quebec, the Atlantic provinces, and the western provinces? We could then go to Quebec and tell them that their veto is there and invite them to come back to the table, where we could start the whole process of amending the Constitution, discussing sharing powers and all that.

The Parliament of Canada could easily adopt a resolution right now, saying that we are replacing article 41 with the Victoria formula, or with some semblance of an amending formula establishing regional vetoes, then asking all ten provinces to do the same thing within a month. The process would not take very long. That means that by June or July of this year we would be setting up a situation where there could be an interesting evolution of this constitutional—

**Prof. Thomas:** Things have changed since 1971, the commitment to the principle of provincial equality being much stronger today. Alberta has led the drive for the principle of provincial equality and B.C. supports it very strongly. I would guess that B.C. would not agree at this stage to be lumped into the western region. You have to achieve unanimous agreement in order to amend the amending formula and you are not going to get it.

Mr. Gauthier: You are not going to get it. I am talking to a westerner, a person from Manitoba, and you are telling me that we are not going to achieve the unanimity required to amend article 41, is that right?

Prof. Thomas: Yes.

Mrs. Campbell: Your brief is very in-depth. I am sure it has taken a long time to absorb everything. I want to ask how large your constituent assembly would be.

J'aimerais en revenir rapidement à votre commentaire sur le fait que le Québec ne participerait pas à cette assemblée constituante; pourtant, il y aurait bien sûr des députés et peut-être des sénateurs du Québec qui y assisteraient. Ils prétendent représenter les intérêts du Québec en ce qui concerne les questions nationales. Ils ne peuvent pas, bien entendu, se prononcer sur les questions relevant exclusivement de la compétence des provinces.

Cela ne satisfaira pas le gouvernement québécois, qui a déclaré qu'il ne participerait pas à ce genre d'assemblée. S'il faut le prendre au mot et si l'assemblée doit se dérouler sans le Québec, j'en suis désolé, mais il me semble que le pays ne peut pas attendre indéfiniment.

M. Gauthier: D'accord. Je suis désolé. Si nous sommes tellement pressés, comme vous l'avez précisé clairement dans votre présentation, pourquoi ne pouvons-nous pas proposer dès maintenant que l'article 41 de la Constitution, c'est-à-dire la clause assez rigide prévoyant l'unanimité au sujet de certaines institutions comme la Cour suprême du Canada, que cet article, donc, soit supprimé et remplacé par la formule de Victoria, qui prévoyait un véto régional pour l'Ontario et le Québec, les provinces maritimes et les provinces de l'Ouest? Nous pourrions ensuite dire aux Québécois qu'ils l'ont, leur droit de véto, et les inviter à revenir à la table des négociations où nous pourrions reprendre tout le processus de modification de la Constitution, discuter du partage des pouvoirs et de tout le reste.

Le Parlement du Canada pourrait facilement adopter dès maintenant une résolution en ce sens, afin de remplacer l'article 41 par la formule de Victoria ou par une quelconque formule d'amendement établissant un droit de véto pour les régions, et demander ensuite aux dix provinces de faire la même chose dans le mois qui suivrait. Cela ne serait pas très long, et d'ici le mois de juin ou le mois de juillet prochain, nous pourrions assister à une évolution intéressante du débat constitutionnel...

M. Thomas: Mais les choses ont changé depuis 1971; les provinces tiennent bien davantage au principe d'égalité. L'Alberta a mené la lutte pour le principe de l'égalité des provinces et la Colombie-Britannique est de tout coeur avec elle. Je suppose que la Colombie-Britannique ne serait pas d'accord aujourd'hui pour être incluse dans la région de l'Ouest. Il faut un accord unanime pour modifier la formule d'amendement, et vous ne l'aurez pas.

M. Gauthier: Vous ne l'aurez pas. Je parle à un Manitobain, à un habitant de l'Ouest, et ce que vous me dites, c'est que nous n'aurons pas l'unanimité nécessaire pour modifier l'article 41, n'est-ce pas?

M. Thomas: Oui.

Mme Campbell: Votre mémoire est très complet. Je suis sûre qu'il vous a fallu beaucoup de temps pour réfléchir à tout cela. J'aimerais savoir combien de membres compterait votre assemblée constituante.

**Prof. Thomas:** I am suggesting six representatives per legislature. There are 12 provincial and territorial legislatures—the territories come in only when their direct constitutional interests are at stake—so we are talking about approximately 60 to 70 people, with the House of Commons and the Senate also provided for.

Mrs. Campbell: On public involvement, you say somewhere at the beginning of your brief that there was more public involvement with the Meech Lake accord than in the 1980-82 process.

Prof. Thomas: That is right.

Mrs. Campbell: We had the aboriginal people here this morning and they said they were not involved in the Meech Lake accord at all. That gives me, and I think gave the public, an impression that a group of very important people was not even involved in the process under the Meech Lake accord. Then you get the spin-off of that particular group showing dissatisfaction.

Any new, future provinces—and certainly the territories were not involved in the discussions—were definitely in the package. Those were two areas that I see where public process had absolutely nothing to say vis—à-vis those amendments. The process just involved the 11 people who sat down to dinner on three occasions, or whatever. Because the same problem can exist with a constituent assembly, I want to ask you how you can involve the public so that you can say at the end that we have had public involvement? We have gone across Canada. We are going to Quebec tomorrow, but we have gone across Canada, and I look back there in the room and there is no public. We have had television and we have had just about this type of hearing.

• 1635

To a certain extent, had the leadership reconsidered what they were doing... Even when you go back to Meech Lake, under the present Constitution we were not even using a formula that was right for the areas we wanted to amend. Your experts had questions on it. There was a whole confusion out there. I had questions on it. The Supreme Court...yes, unanimity. But the provinces, are we not going to discuss it? I was not part of the process—I was not elected at the time—but I had questions as an ordinary Canadian who followed it.

This new process you are talking about, how do you ensure total public participation so that when your executive federalism comes in—ultimately, the decision has to be taken—you can go back to the people and say you were fully informed?

**Prof. Thomas:** The first point I would make is that there is no foolproof way to avoid criticism. The people who do not like the outcomes of the constitutional review process not denounce the process, along with the outcomes, and they will say that while they were heard they were not listened to and so on. We have witnessed this change, this rising public expectation that elected officials will listen to the public before they embark on constitutional change. That is a

[Traduction]

M. Thomas: Je propose six représentants par assemblée législative. Comme il y a douze assemblées législative provinciales et territoriales—les territoires ne participant aux discussions que quand leurs intérêts constitutionnels seraient directement en jeu—cela fait environ 60 à 70 personnes, sans compter la Chambre des communes et le Sénat.

Mme Campbell: Au sujet de la participation du public, vous avez dit au début de votre mémoire que la population avait participé de plus près aux discussions sur l'Accord du lac Meech qu'aux négociations qui se sont déroulées de 1980 à 1982.

M. Thomas: C'est exact.

Mme Campbell: Pourtant, les représentants autochtones que nous avons entendus ce matin nous ont dit qu'ils n'avaient pas participé du tout aux discussions sur l'Accord du lac Meech. Cela m'a donné l'impression, tout comme au grand public, probablement, qu'un groupe très important de la population canadienne n'avait même pas eu son mot à dire au sujet du lac Meech. Donc, ce groupe montre aujourd'hui son insatisfaction.

La création de nouvelles provinces faisait nettement partie de cet accord, et pourtant les territoires n'ont pas participer aux discussions à ce sujet. Il y a deux domaines dans lesquels, selon moi, la population n'a eu absolument rien à dire. Seules les 11 personnes qui se sont réunies pour le dîner à trois reprises, si je ne me trompe, ont participé à cet exercice. Etant donné que l'assemblée constituante poserait le même problème, j'aimerais savoir comment vous pouvez faire participer la population de façon à pouvoir affirmer en fin de compte que tout le monde a pu participer au débat? Nous avons parcouru le Canada. Nous nous rendons au Québec demain, mais nous avons déjà parcouru le reste du Canada; regardez la salle, le public n'est pas ici. Nos débats ont été télédiffusés, et pourtant, nos audiences ressemblaient à peu près toutes à celle-ci.

Jusqu'à un certain point, si les dirigeants avaient reconsidéré ce qu'ils étaient en train de faire... Même dans le cas de l'Accord du lac Meech, nous n'utilisions pas la bonne formule, en vertu de la Constitution actuelle, pour les domaines que nous voulions modifier. Vos experts avaient des doutes à ce sujet. La confusion régnait. J'avais moi-même des doutes d'ailleurs. Dans le cas de la Cour suprême...oui, il faut l'unanimité. Mais dans le cas des provinces, est-ce qu'il n'aurait pas fallu en discuter? Je n'ai pas participé à cet exercice, puisque je n'étais pas élu à ce moment-là, mais je me suis posé des questions à titre de simple citoyen intéressé par le débat.

Pour le nouveau processus dont vous parlez, comment vous y prendriez-vous pour assurer une pleine participation du public de façon à pouvoir dire à la population qu'elle a été bien informée, une fois que le fédéralisme exécutif entrera en jeu, puisqu'il faudra bien en définitive prendre la décision?

M. Thomas: Tout d'abord, il n'existe pas de moyens infaillibles pour échapper à la critique. Les gens qui n'aimeront pas le résultat de l'examen constitutionnel dénonceront le processus, tout autant que le résultat, et diront que même si on les a écoutés on n'a pas tenu compte de leur avis, et ainsi de suite. Nous avons constaté que la population s'attend aujourd'hui plus qu'auparavant à ce que ces élus l'écoutent avant d'adopter des modifications

dramatic change from 1981–82 when there was more deference and acceptance that elected governments would settle constitutional matters in private, without widespread public involvement.

One of the subcommittees of my constituent assembly in this round would be for native people, and there would be direct native representation.

Mrs. Campbell: I like the idea of subcommittees.

**Prof.** Thomas: Yes, but you know, I have changed my mind on this somewhat. In the Meech process. . . aboriginal issues were discussed from 1983 to 1987 and then they were put on hold as we turned to the five Quebec constitutional demands.

Mrs. Campbell: The five constitutional demands, aside from the Supreme Court, could have been handled by the first ministers under the 7-50 formula. It was not done and—

An hon, member: Four out of five.

Mrs. Campbell: Yes, I said four out of five. It could have been done under the 7–50 rule.

**Prof. Thomas:** The amending formula and the Supreme Court could not have been done under 7-50, to cite two examples.

To get back to the aboriginal issue, I think they have a very strong claim in this round to the prior attention of the governments of Canada in terms of dealing with their concerns. But as I listen to them, they are increasingly insisting that they be full participants and my proposal will not go as far as they are asking. As I understand it, they want to sit at the constitutional table with first ministers, not just when their direct issues are involved but when ancillary issues that may impinge on their interests are involved. So there is no process that I can imagine that would be beyond criticism. That is dreaming in technicolour. If we wait for the perfect process we will not even get a good process, we will just break down in futility.

One of the problems with the Meech process was that people vented their frustrations about a whole series of unrelated matters—about interest rates and John Crow and the Bank of Canada—on the Meech Lake accord, as if it was responsible for our high interest rates. That is a very difficult problem. How do you quarantine the process of change to the Constitution from outside extraneous events that have nothing to do with it? We heard endless discussions in Manitoba about the way the west had been short-changed in confederation for decades and decades.

Mrs. Campbell: We hear it in Ottawa too.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mrs. Campbell.

#### [Translation]

constitutionnelles. Il s'agit d'un changement radical par rapport aux négociations de 1981–1982; la population respectait alors davantage les décisions de ses élus et acceptait que ceux-ci règlent les questions constitutionnelles en privé, sans faire appel à elle.

Un des sous-comités de l'assemblée constituante que je propose, pour cette série de négociations s'intéresserait aux questions autochtones et compterait des représentants des nations autochtones.

Mme Campbell: J'aime bien l'idée des sous-comités.

M. Thomas: Oui, mais vous savez, j'ai quelque peu changé d'avis à ce sujet. Au moment des discussions sur l'Accord du lac Meech... La question autochtone a fait l'objet de toutes sortes de discussions entre 1983 et 1987, et elle a ensuite été mise de côté pour faire place aux cinq exigences constitutionnelles du Québec.

Mme Campbell: Mais ces cinq exigences constitutionnelles, mises à part la Cour suprême, auraient pu être réglées par les premiers ministres en vertu de la formule des 7–50. Mais cela ne s'est pas fait et...

Une voix: Ouatre sur cing.

Mme Campbell: Oui, c'est ce que j'ai dit. Cela aurait pu se faire en vertu de la règle des 7-50.

M. Thomas: Mais la formule d'amendement et la Cour suprême, pour ne vous donner que deux exemples, ne sont pas visées par la formule des 7-50.

Pour en revenir à la question autochtone, je pense que les autochtones ont tout à fait raison de dire que la prochaine série de négociations entre gouvernements du Canada doit être consacrée à leurs préoccupations. Mais, d'après ce que j'ai pu comprendre, les autochtones insistent de plus en plus pour participer au débat à part entière, et ma proposition ne va pas aussi loin. Si je comprends bien, ils veulent siéger à la table des négociations constitutionnelles avec les premiers ministres, pas seulement pour les discussions sur les sujets qui les concernent directement, mais aussi sur les questions secondaires qui pourraient influer sur leurs intérêts. Je ne vois donc pas de méthode qui puisse échapper à toute critique. Ce serait rêver en couleur. Si nous attendons d'avoir trouvé la méthode parfaite, nous ne ferons pas un travail satisfaisant et nous allons perdre notre temps en discussions futiles.

L'un des problèmes des discussions sur l'Accord du lac Meech, c'est que les gens exprimaient à ce moment-là leurs frustrations sur toute une série de questions qui n'avaient aucun rapport avec l'Accord, par exemple les taux d'intérêt, la politique de John Crow et de la Banque du Canada, comme si l'Accord du lac Meech était responsable des taux d'intérêt élevés. C'est un problème très complexe. Comment isoler les discussions constitutionnelles des événements extérieurs qui n'ont rien à voir avec ce débat? Nous avons entendu dire maintes et maintes fois au Manitoba que l'Ouest était le grand perdant de la Confédération depuis des décennies.

Mme Campbell: Nous l'entendons dire à Ottawa également.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, madame Campbell.

**Ms Hunter:** Professor Thomas, I would like to join in thanking you for a very comprehensive brief and an articulate verbal explanation of it.

I must confess to being sympathetic to your defence of politicians at the beginning of this process. Giving in to that scorn or that concern for scorn that is being heaped upon us right now will only further degrade the whole political system, because there is a lot of anger and resentment against politicians of every political stripe. I think it has shaken the confidence in our political system, and I did not want to contribute to that by putting in another mechanism that would further degrade the process. I have modified my views on that because of the testimony of numerous witnesses across Canada that we have to broaden the process and include people who do feel excluded. Our political system precludes representation from many people in our society, and on an issue like the Constitution, I think that is untenable. There has to be a mechanism whereby those people feel included. Otherwise, why should they buy into the political system?

• 1640

I am almost convinced that we have to find a mechanism whereby public participation is increased. I cannot see how this committee could say we have listened to Canadians from coast to coast to coast but have decided we know best as politicians, because that is how it would be perceived. I would not feel very comfortable doing that, having heard the testimony of all of those witnesses. How to do it?

My question is with regard to the constituent assembly. This is why I take issue with your model, which is made up solely of elected representatives. What if the elected representatives were made a portion of that? I think that would serve the requirement you have pointed out about going back to their respective legislatures and selling the deal. They could actually do the sort of cautioning of any wild–eyed notions of public participation, having the experience of actually weighing all the interest groups from their own constituencies. It would also mean a sort of inborn ratification, a confidence in or optimism for ratification.

My suggestion, and I would like your response to this, would be at least a minority of elected people but some election to include public participation. I know time is short, but I think where there is political will, we can achieve a great deal. That would solve your requirement for being a representative institution. It would be a representative institution. It would be a new representative institution that would complement the existing institutions.

**Prof. Thomas:** I am not going to be dogmatic about whether the entire constituent assembly has to be elected politicians. That is my preferred position. You will run into difficulty deciding how we elect the non-political component.

[Traduction]

Mme Hunter: Monsieur Thomas, j'aimerais moi aussi vous remercier de votre mémoire très complet et de l'excellente explication que vous en avez donnée.

Je dois avouer que vous vous êtes attiré ma sympathie en vous portant à la défense des représentants politiques au début de votre exposé. Si nous cédons au mépris dont nous sommes abreuvés ces temps-ci, ou si nous nous en préoccupons outre mesure, c'est tout le régime politique qui en sortira diminué, car il s'exprime beaucoup de colère et de ressentiment à l'égard des représentants politiques de toutes allégeances. Je pense que cela a ébranlé la confiance en notre régime politique, et je ne voulais pas aggraver la situation en instaurant un mécanisme qui ne ferait qu'accentuer le phénomène. Mon point de vue à cet égard a évolué sous l'effet des nombreux témoignages favorables à un élargissement du processus afin d'y intégrer tous ceux qui s'en sentent exclus. Dans notre régime politique, nombreux sont ceux qui ne sont pas représentés et je pense que, s'agissant de la Constitution, cela ne saurait être admis. Il faut donc prévoir un mécanisme qui donnerait à ces personnes-là un sentiment de participation car on ne voit pas très bien, sans cela, ce qui les attacherait à nos institutions politiques.

Je suis persuadé que nous devrons trouver un moyen d'accroître la participation du public. Je ne vois pas comment le comité pourrait, après avoir recueilli l'avis des citoyens de toutes les régions du Canada, décidé que nous, membres de la classe politique, sommes tout de même les plus aptes à décider des mesures qu'il convient d'adopter. Je vous assure que cela nous vaudrait un jugement très sévère. Après avoir recueilli autant d'avis et de témoignages, j'aurais du mal à adopter ce parti-là. Mais alors, comment faire?

Ma question porte sur l'assemblée constituante. C'est pour cela que le modèle que vous proposez, et qui ne prévoit que des élus, me semble mal adapté. Pourquoi ne pas limiter la place faite aux élus? Cela leur permettrait tout de même de rendre compte à leurs assemblées respectives et de persuader leurs collègues. Ils seraient en mesure de tempérer ce que la participation du public pourrait avoir d'excessive, en ayant l'expérience de concilier, comme ils le font dans leurs propres circonscriptions, les intérêts des divers groupes en cause. Cela signifierait également une sorte de ratification inhérente en instaurant un certain climat de confiance ou d'optimisme.

Mon idée serait d'y nommer au moins une minorité de personnes élues, mais également de prévoir un mécanisme d'élection permettant d'assurer la participation du public. Je sais que le temps nous est compté, mais je pense que si la volonté politique existe nous pouvons faire beaucoup. Cela répondrait également à votre souci d'une institution représentative. Cette assemblée serait effectivement représentative et viendrait compléter les institutions actuelles.

M. Thomas: Je ne réclame pas de manière péremptoire une assemblée constituante composée uniquement de personnel politique élu. Cela dit, je crois que ce serait préférable. Vous allez avoir beaucoup de mal à décider

If you are saying people should be elected from women's organizations, you have to decide which women's organizations can nominate people for election, or which aboriginal organizations can nominate people for election and how we stage these elections and so on. If you say certain groups named in the Constitution are entitled to be represented in the constituent assembly, does it stop there? Are there other groups that perhaps are not Charter groups that should be represented in this assembly? Do bankers and cattlemen get to be in it and so on? I do not wish to be facetious, but there are tricky representational problems here about how you comprise this mixed assembly. Again, I guess I would not rule it out.

• 1645

I guess what I find discouraging is the idea that there is no place for partisanship in constitutional discussions. Yet it seems to me that a New Democrat and a Progressive Conservative could disagree about what constitutional values should be emphasized more. Really, I have been striving to obtain a higher quality of partisanship, more informed by facts and evidence than sometimes the posturing and the adversarial relationships that go on.

I might just respond to your first observation about the scorn with which politicians are held these days. I did some work for the Royal Commission on Electoral Reform and looked at some survey data done in another research paper, which suggests that Canadians, when they know who their Member of Parliament is, have a high regard for that individual, but for a class of citizens called politicians and Members of Parliament, they have a low regard. We have this sort of false negative stereotype that all politicians are self-serving and that they tow the party line and are not prepared to represent their constituents effectively. My own work on the functioning of party caucuses tells me that is not the case. Manitoba's representatives work very hard to put Manitoba's viewpoints across in the government and in opposition roles. I think we need to convince Canadians that politicians are not these narrow, self-serving people that the editorial cartoonists like to portray them to be.

Mrs. Campbell: I agree.

Prof. Thomas: I know I am speaking to the converted here.

I know Professor Russell from the University of Toronto has talked about a mixed assembly. Again, I guess I could be persuaded, if you think that is the only way we could gain the credibility and the legitimacy that this efforts needs, but I would be reluctant to go along with it.

#### [Translation]

comment élire les membres non politiques. Si vous voulez, par exemple, faire élire des représentants d'organisations de femmes, il faudra décider quelles seront les organisations qui présenteront des candidats à l'élection et la même chose pour les organisations autochtones. Il vous faudra également savoir comment organiser ces élections. D'après vous, certains groupes nommés dans la Constitution ont le droit d'être représentés au sein de l'assemblée constituante. Soit, mais où s'arrêter? Ne conviendrait-il pas, aussi, de voir représentés au sein de l'assemblée des groupes qui ne sont peut-être pas nommés dans la Charte? Ne doit-on pas prévoir une place pour les banquiers et les éleveurs de bétail? Je ne dis pas cela pour faire rire mais pour faire bien ressortir les très réels problèmes de représentation qui vont se poser avec une assemblée mixte. Cela dit, je n'exclus pas moi-même la possibilité de recourir à ce type d'arrangement.

Ce qui me décourage un peu c'est l'idée que le débat partisan n'aurait pas sa place en matière constitutionnelle. Il me semble, pourtant, qu'un néo-démocrate et un progressiste conservateur peuvent tout de même débattre de l'importance relative de telle ou telle valeur constitutionnelle. Ce que je cherche à faire c'est à relever le niveau du débat partisan, et le fonder davantage sur les faits et les éléments objectifs que sur la polémique et la pose.

Permettez-moi de répondre à ce que vous avez dit tout à l'heure touchant le mépris que la population semble manifester à l'égard du personnel politique. J'ai travaillé pour la Commission royale d'enquête sur la réforme électorale et j'ai eu l'occasion d'étudier les résultats d'une enquête effectuée par un autre chercheur. D'après cette étude, les Canadiens qui connaissent le nom de leur député, éprouvent beaucoup d'estime pour lui mais méprisent plutôt la classe politique en général et les députés pris dans leur ensemble. Il semble donc exister, dans l'esprit du public, cette espèce de stéréotype selon lequel la classe politique est surtout servie par son ambition, ses membres se souciant plus des consignes de leur parti que des intérêts de leurs électeurs. Les travaux que j'ai effectués sur les caucus des divers partis m'ont persuadé que les choses ne se passent pas ainsi. Les représentants du Manitoba font vraiment de leur mieux pour avancer les intérêts de leur région, et cela est vrai autant de ceux qui se trouvent au gouvernement que des membres de l'opposition. Il faut essayer de persuader les Canadiens que la réalité ne correspond pas à cette caricature de l'homme politique agissant en fonction d'une ambition mesquine.

Mme Campbell: Je suis d'accord avec vous.

M. Thomas: Je sais que, là, je prêche aux convertis.

Je sais que le professeur Russell de l'université de Toronto a évoqué l'idée d'une assemblée mixte. J'imagine que je pourrais moi-même me laisser persuader de l'avantage d'une telle formule si elle représente, d'après vous, le seule moyen de donner à l'assemblée la crédibilité et la légitimité nécessaires, mais j'hésiterais tout de même à aller dans ce sens là.

Ms Hunter: Obviously I am sympathetic to your views about politicians. I think some of our political colleagues have done more than enough to deserve that scorn. I try not to take those comments personally. Otherwise, you would be so much in despair, you would be paralysed. It goes with the territory. You are criticized and you just carry on with your work.

I want to talk more about the sequence of constitutional change, because I think that is a concept that needs more currency. People do not realize that we are in this for the long haul. We are not going to have it done by 1992. Some things have to be done very soon, not just because of the Quebec agenda but because of the division of powers regarding the environment, the aboriginal question, etc. There are other things that are for the long haul. Perhaps you could just expand on a list of priorities.

Prof. Thomas: That is where the Meech Lake process, as you know, got into trouble. Even though there was a shared understanding among governments that Quebec's constitutional concerns would come first and then we would proceed to another round where a series of issues would be worked at incrementally, it was not acceptable, ultimately, in western Canada that Senate reform would be postponed because we had to get on with dealing with Quebec's concerns. That sentiment is still very strong in my province. I have heard that in private conversations with people on the Fox–Decent task force. Again, that message came out very, very strongly.

I think we need some constitutional accomplishments to revitalize our confidence in the process. I would be inclined to pick easier ones, and I do not know whether there are any easy ones. I also think aboriginal issues have a certain prior claim on our attention at this stage.

I think the division of powers issue is so horrendously complicated that when I try to list my exclusive federal and provincial powers, a longer list of concurrent powers and the potential for delegation and who has primacy in which field, it seems to me that we are really stretching our imaginations and our understandings of these issues if we try to do the division of powers overnight. I would see that as a priority or a study coming up later on. Let us try to find some package of agreement, so we can demonstrate to Quebec that we are serious about this exercise and we are interested in undertaking a more fundamental review of the Constitution and reform to national institutions to make them more responsive to regional opinions. Let us do that as a first stage and leave the horrendous problem of sorting out sections 91 and 92 for the future. I do not mean the indefinite future, because that is not good enough. I am saying let us get a timetable of over five years, and each year we will try to crack a number of these tough issues and work on them.

[Traduction]

Mme Hunter: Je comprends fort bien cette manière de considérer le personnel politique. Je pense effectivement que certains de nos collègues ont tout fait pour mériter ce mépris. J'essaie, pour ma part, de ne pas me sentir trop visé car on risque alors le désespoir et la paralysie. La critique est inséparable du métier que nous exerçons. Il faut savoir écouter la critique et poursuivre son action.

Mais j'aimerais en revenir aux étapes de l'évolution constitutionnelle car il s'agit d'une idée à laquelle nous allons devoir nous faire. Les gens ne se rendent pas compte qu'il s'agit d'un processus à long terme. L'année 1992 ne représente pas le terme de nos efforts. Certaines choses vont devoir être faites très rapidement, non seulement à cause de ce qui se passe au Québec mais aussi à cause de la répartition des compétences en matière d'environnement, de la situation des autochtones etc. Un certain nombre de domaines vont exiger un effort à long terme. Pourriez-vous nous citer quelques-unes des questions prioritaires?

M. Thomas: C'est justement là que le lac Meech s'est enlisé. Les divers gouvernements avaient convenu que les exigences constitutionnelles du Québec seraient traitées en priorité et qu'on procéderait ensuite à un nouvelle série de négociations permettant de s'attaquer, pas à pas, à un certain nombre d'autres problèmes. Mais, finalement, l'Ouest n'a pas voulu que l'on retarde la réforme du Sénat pour s'occuper des questions du Québec. Dans ma province, ce sentiment est toujours très fort. On me l'a d'ailleurs confirmé au cours de conversations que j'ai eues avec certains membres du groupe de travail Fox–Decent. Cela ne fait aucun doute.

Nous allons devoir remporter un certain nombre de succès constitutionnels si nous voulons redonner confiance en ce domaine. D'après moi, il conviendrait de commencer par les questions les plus faciles à régler, mais je ne suis pas certain qu'il y en ait. J'ajoute que la situation des autochtones semble devoir retenir notre attention sans plus attendre.

La répartition des compétences est d'une extrême complexité. Si j'essave de dresser la liste des compétences provinciales et fédérales exclusives, la liste encore plus longue des compétences concurrentes, des compétences susceptibles d'être déléguées, sans oublier la question de la prééminence dans tel ou tel domaine, je me rends compte qu'on ne peut pas espérer régler la question de la répartition des compétences en un tour de main car l'effort exigera beaucoup d'imagination et beaucoup de compréhension. Je pense que l'examen de ces questions-là devrait plutôt se faire plus tard. Essayons, pour l'instant, de nous entendre sur un certain nombre de choses afin de montrer au Québec le sérieux de nos intentions et de le persuader que nous voulons entreprendre une refonte de la Constitution et de nos institutions nationales afin de mieux les adapter à la diversité des sentiments régionaux. Faisons de cela notre première étape et laissons à plus tard le problème extrêmement difficile que nous posent les articles 91 et 92. Je ne dis pas qu'il faille remettre cela au calendes grecques, ce ne serait pas suffisant. Mais établissons un calendrier sur plus de cinq ans et, chaque année, essayons de résoudre un certain nombre de ces problèmes épineux.

It really takes a peculiar kind of pride to think we can chuck out a constitutional tradition that has taken 100 years to develop and say in 18 months we are going to rewrite the Constitution. That is not heroic; that is foolhardy. That just does not make sense. We will almost certainly get it wrong.

• 1650

Ms Hunter: I have a very brief final question. If we were to go with your model of elected representatives forming the constituent assembly, do you have a recommendation on how those people would be selected?

**Prof. Thomas:** I am recommending that they come from officially recognized parties and provincial legislatures, so that in a three-party legislature there would be three government MLAs or MPPs, two from the Official Opposition, and one from the third party.

In New Brunswick with Mr. McKenna, we would have to improvise something to make sure that the opposition parties were represented. But that is not beyond our ingenuity, I presume.

Ms Hunter: So it would be proportional to the seats in the House, not to the popular vote.

Prof. Thomas: Not to the popular vote, no.

Mme Bertrand: Professeur Thomas, ce fut un exposé des plus intéressants. On voudrait passer des heures à vous écouter.

Vous connaissez tous les coins et recoins du dossier et vous connaissez également la réaction du grand public parce que vous avez participé à la Commission Spicer. Vous vivez au Manitoba, donc vous connaissez les résistances d'à peu près toutes les provinces et les raisons que chacune d'elles invoque. Je suppose que vous connaissez aussi très bien le dossier du Québec; vous avez lu le Rapport Allaire et vous avez étudié le Rapport Bélanger-Campeau.

Ma question est peut-être très vaste, mais vu qu'on parle de modifications à la formule d'amendement, il a été question de maintenir la règle de l'unanimité ou de la remplacer par la formule de Victoria. À votre avis, dans votre for intérieur, qu'est-ce qui serait préférable afin d'assurer à la province de Québec cette protection qu'elle demande dans différentes sphères, que ce soit au niveau des institutions, etc.?

Il y a beaucoup de choses qui peuvent se faire sans qu'on ne modifie quoi que ce soit. Mais il restera toujours que le Québec a besoin d'une protection additionnelle et il l'avait signifié dans l'Accord du lac Meech. C'est ma première question.

**Prof. Thomas:** I guess what I would say in response first is that I would not rule out any mechanism for resolving Quebec's concerns and reconciling those with the different vision of the country that is held elsewhere in the country.

If we want to move toward special status for Quebec, or what is currently being called asymmetrical federalism, we can do that in a number of ways on different levels, on the political level through shared understandings between the [Translation]

Il faut une certaine arrogance pour penser que l'on peut simplement se défaire d'une tradition constitutionnelle qui a pris 100 ans à s'instaurer et qu'en 18 mois, on parviendra à rédiger une nouvelle constitution. Pour moi, cela ne relève pas de l'héroïsme mais de la témérité. Cela ne se défend pas et, si nous essayons, il est presque certain que nous parviendrons à une solution bancale.

Mme Hunter: J'aimerais, très rapidement, vous poser une dernière question. À supposer que l'on adopte votre modèle d'une assemblée constituante choisie parmi les élus, comment devrait-on, d'après vous, choisir les personnes appelées à y participer?

M. Thomas: Ils devraient, d'après moi, être choisis parmi les membres des assemblées législatives provinciales et donc appartenir à un des partis officiels. Ainsi, pour une assemblée législative au sein de laquelle trois partis sont représentés, on choisirait trois députés appartenant au parti du gouvernement, deux au parti d'opposition et un au troisième parti.

Au Nouveau-Brunswick, où gouverne M. McKenna, il faudrait imaginer une solution un peu différente pour s'assurer que les partis de l'opposition sont, eux aussi, représentés. Mais, je pense que cela peut se faire.

Mme Hunter: Le choix serait donc proportionnel au nombre de sièges détenus au sein de la Chambre, et non pas proportionnel au total des voix obtenues aux dernières élections.

M. Thomas: Non, le choix ne serait pas lié au nombre des voix obtenues.

Mrs. Bertrand: Professor Thomas, I found your presentation fascinating. I feel that we could spend hours listening to you.

You seem to know all the ins and outs of this issue and you also seem to be in tune with the public sentiment as you have participated in the work of the Spicer Commission. You live in Manitoba and you are therefore aware of the reluctance shown by almost every province as well as the reasons for it. I suppose that you have also kept abreast of the situation in Quebec, that you have read the Allaire report and that you also studied the Bélanger-Campeau report.

Perhaps you will find my question a little bit broad, but since we are speaking of modifying the amendment formula, the question was raised as to whether we would keep the unanimity rule or replace it with the Victoria formula. In your heart of hearts, what would be the best way to grant Quebec those guarantees that it is seeking in the various areas, whether it be at the institutional level or in some other sphere?

A lot could be done without changing anything at all. But Quebec's need for additional guarantees will not go away and it said as much in the Meech Lake Accord. That is my first question.

M. Thomas: Je commencerais par dire que je n'exclue pas l'adoption d'un mécanisme permettant de répondre aux exigences du Québec et de les concilier avec la vision du pays qu'ont les autres régions.

Si l'on entend reconnaître au Québec un statut spécial et opter, donc, pour un fédéralisme asymétrique, il existe plusieurs manières de procéder. Au niveau politique, ce serait par des accords signés entre le gouvernement du Canada et le

Government of Canada and Quebec, through different administrative arrangements, through bilateral agreements between Quebec and Ottawa, and through constitutional amendment, and within the constitutional amendment process perhaps through delegation, if that is an acceptable principle to other governments.

The difficulty with the delegation provision that was found in Fulton–Favreau in the mid–1960s was that while it opened the possibility for Quebec selectively gaining additional powers that other provinces did not wish to have, they were not constitutionally guaranteed. Powers to enact legislation in a particular field could be revoked at some future stage by the Parliament of Canada.

I am not sure the Quebec government, either the current one or a future Quebec government, would accept that at some future stage powers that were transferred to it could be withdrawn.

As I said, my personal preference would be to grant Quebec a veto over future constitutional amendments because Quebec has greater claims to distinctiveness than other parts of the country. There is more rationale for why Quebec should have special constitutional powers, including and in relation to the amending formula, but in political terms that is a non-starter. It is going nowhere. It will not be acceptable. The proposals for radical decentralization, what is being called in western Canada radical decentralization, coming from Allaire and Bélanger-Campeau are not acceptable.

In the Meech Lake process Manitoba spoke strongly in favour of a strong national government, in its financial capacity particularly, to redistribute financial resources, but even on additions to federal jurisdictions in areas like the environment, even post-secondary education, so that Manitoba will likely come back to that theme in the Fox-Decent task force, the one that is now working in Manitoba, and say Manitobans continue to believe in a strong national government. But I think Manitoba has a bit of a reputation of being a trouble—maker in confederation and I would like to spend a moment to rebut that a little bit.

#### [Traduction]

Québec, mais l'on pourrait également procéder par voie d'arrangements administratifs, par voie d'accords bilatéraux entre Québec et Ottawa ou en adoptant un amendement constitutionnel. On pourrait, dans le cadre d'un amendement constitutionnel, prévoir une délégation des compétences dans la mesure où cela serait acceptable par les autres provinces.

La disposition sur la délégation des compétences prévue dans le rapport Fulton-Favreau du milieu des années 60, soulève cependant un problème car si elle offre au Québec la possibilité d'obtenir des pouvoirs que les autres provinces ne veulent peut-être pas, elle ne les garantie pas dans la Constitution. Ainsi, le Parlement du Canada pourrait ultérieurement, décider de révoquer les pouvoirs législatifs accordés au Québec dans tel ou tel domaine.

Je ne suis pas certain que le gouvernement du Québec, le gouvernement actuel ou un futur gouvernement, accepterait un arrangement qui ne lui reconnaîtrait que des compétences susceptibles de lui être retirées.

Comme je vous l'ai déjà dit, la solution pour moi serait d'accorder au Québec un droit de veto à l'égard des amendements constitutionnels futurs car, de toutes les régions du Canada, c'est bien le Québec qui peut le mieux justifier son caractère distinct. Il existe de bonnes raisons de conférer à cette province des compétences constitutionnelles spéciales, y compris en ce qui concerne la formule d'amendement mais sur le plan politique, cela risque de ne pas marcher. Cette solution sera effectivement considérée comme inacceptable par les autres provinces. Les propositions présentées aussi bien dans le rapport Allaire que dans le rapport Bélanger-Campeau, touchant ce que l'on appelle dans l'Ouest du Canada, une décentralisation radicale sont inacceptables.

Tout au long du débat sur l'Accord du lac Meech, le Manitoba a vigoureusement prôné l'existence d'un gouvernement national fort, et notamment gouvernement qui a les moyens financiers d'effectuer une redistribution des ressources, mais aussi le renforcement des compétences fédérales dans des domaines l'environnement et l'éducation post-secondaire. Ainsi, le Manitoba reviendra sans doute à ce thème avec le groupe de travail Fox-Decent actuellement à l'oeuvre au Manitoba pour insister sur le fait que les Manitobains continuent à croire à la nécessité d'un gouvernement national fort. Le Manitoba s'est acquis la réputation d'un trouble fête constitutionnel et j'aimerais prendre quelques instants pour remettre les choses au point.

1655

Historically, Manitoban governments have tried to be constructive, and I think this time we are not going to take refuge in constitutional dogma and say that if Quebec insists on this power that it has to be given to all other provinces. I think we could tolerate some selective decentralization.

Les gouvernements successifs du Manitoba ont toujours essayé d'agir de manière constructive et je crois que dans tout ce débat nous n'allons pas prendre prétexte de certains arguments d'ordre constitutionnel pour exiger que l'on donne à l'ensemble des provinces l'équivalent de chacune des compétences reconnues au Québec. Je pense que nous pourrions accepter une certaine assymétrie sur le plan de la décentralisation.

I participated in a session with the former premier of this province and a very distinguished senator, Senator Roblin, where we talked about the opting-out provision, which goes back to the 1960s as well, and he had agreed to that as a premier in Manitoba in order to enable Quebec to run programs in a different way from how they were operating in other provinces. That, I think, is more the tradition in Manitoba.

We have had our moments of blind emotionalism, like 1983–84, but when it comes to working the Constitution and other aspects of the federal system, I think we have been constructive participants, not destructive. I did not like us wearing the black hats in the last Meech Lake drama. It was wrong. It was not a bunch of villains in Manitoba who shot down the Meech Lake accord. We got trapped in some severe time pressures and we could not get it through.

Mme Bertrand: En 1981, huit provinces avaient signé un accord qu'elles avaient présenté à M. Trudeau et dans lequel elles demandaient unanimement le droit de retrait avec compensation financière. Il y avait déjà huit provinces qui étaient d'accord sur cela. Je sais que deux provinces importantes, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, s'y opposaient.

Des scénarios ont été étudiés. Est-ce que le refus venait simplement de M. Trudeau à l'époque? On pourrait rediscuter de ces choses-là. Le rapport Allaire est quand même un document de négociation. C'est le rapport d'un parti politique que M. Bourassa a signé, mais cela peut devenir une base de négociation.

Dans un autre ordre d'idées, je cherche toujours la protection pour le Québec. Vous avez soumis au groupe de travail Fox-Decent des documents sur un vote suspensif pour le Sénat. Avez-vous pensé à une formule de double majorité ou à quelque chose de semblable qui accorderait une protection au Québec?

Prof. Thomas: I am proposing a rather weak version of an elected Senate, weak in the eyes of the Triple-E advocates who insist under the slogan of an effective Senate that it has to retain its current absolute powers of veto. It seems to me that is a recipe for paralysis, and I do not go along with that. Once they gain democratic legitimacy they are more likely to flex their political muscles and block legislation coming over from the House of Commons. That is not acceptable to me. My 120-day suspensive veto will not satisfy the true believers in a Triple-E Senate.

I ponder the possibility on linguistic legislation, or perhaps linguistic and cultural legislation, where we might utilize special majorities in the Senate, that language legislation be approved by both a majority of the Senate and a majority of the francophone members of the Senate.

Mrs. Bertrand: Who would be those francophone members?

**Prof.** Thomas: Yes, there are a host of problems.

Senator Comeau: Clyde Wells francophones, particularly ones from Quebec.

[Translation]

J'ai participé à un débat avec l'ancien premier ministre et le très distingué sénateur Roblin. Nous avons évoqué la clause du retrait qui, elle aussi, remonte d'ailleurs aux années 60 et qu'il avait accepté quand il était premier ministre du Manitoba, afin de permettre au Québec de gérer certains programmes différemment des autres provinces. Je pense que cela illustre assez bien le point de vue traditionnel du Manitoba.

Il est clair que nous avons eu, en 1983-1984, des réactions passionnelles, mais je pense que lorsqu'il s'agit de la Constitution ou des divers aspects de notre fédéralisme, nous avons oeuvré de manière constructive et non pas destructive. On a voulu nous faire porter le chapeau de l'échec du lac Meech. C'est à tort, car le lac Meech n'a pas été assassiné par les méchants Manitobains. Le temps nous a manqué, fatalement, et nous n'avons pas pu faire adopter le texte.

Mrs. Bertrand: In 1981, eight provinces had signed an agreement that they submitted to Mr. Trudeau. They unanimously claimed the right to opt out with the concomitant right, in that case, to financial compensation. Eight provinces were in agreement on that point. I know that two important provinces, Ontario and New Brunswick, were opposed.

Several scenarios were suggested. Was Mr. Trudeau the only one to say no at the time? All that could again be debated. The Allaire report is, nonetheless, a negotiating document. It was produced by a political party, signed by Mr. Bourassa but it could nonetheless form the basis for negotiations.

I am still seeking guarantees for Quebec. You submitted a certain number of documents to the Fox-Decent taskforce concerning the idea of granting the Senate suspensive veto. Have you thought about the idea of a double majority or something similar which would grant Quebec an additional guarantee?

M. Thomas: Ce que je propose, c'est une version édulcorée d'un Sénat élu, édulcoré bien sûr, aux yeux des partisans d'un Sénat Triple-E qui entend, par Sénat efficace, un Sénat qui conserve le veto absolu qu'il a à l'heure actuelle. J'estime que ce serait aller vers la paralysie et je ne suis pas du tout favorable à cette idée. Une fois que le Sénat aura bien assis sa légitimité démocratique, on le verra probablement tenter d'exercer les pouvoirs qui lui sont reconnus et faire obstacle aux projets de loi émanant de la Chambre des communes. Cela me semble inacceptable. Le veto suspensif de 120 jours ne satisfera pas les partisans farouches du Sénat Triple-E.

J'évoque également la possibilité de textes de loi à vocations linguistique et culturelle et qui pourrait exiger, au Sénat, certaines majorités qualifiées. Ainsi, les textes de loi touchant la langue devraient être approuvés à la fois par une majorité du Sénat et une majorité des sénateurs francophones.

Mme Bertrand: Qui serait considéré comme sénateur francophone?

M. Thomas: Oui, effectivement, cela soulèverait un certain nombre de problèmes.

Le sénateur Comeau: Les francophones à la Clyde Wells, et surtout ceux du Québec.

Prof. Thomas: No, I would not agree to that. I presume we would use linguistic background, mother tongue of some sort. There are some tricky judgment calls, I do not deny that. And in thinking about asymmetrical federalism, you raise all sorts of difficult problems for the nature of the role of elected Members of Parliament of Quebec in the House of Commons and in the Senate. Everyone points to that difficulty arising if you give Quebec special powers and then they stop, and that is where the most interesting questions, it seems to me, begin. I make some feeble attempts to think out loud about designating legislation as not applying in Quebec but applying everywhere else in the country, and whether you could establish special voting rules. They are foreign to the British parliamentary tradition, as I need not tell this audience.

We use special majority voting rules for constitutional amendments, so they are not that alien to the Canadian political tradition. I think we may have to look at that for language and cultural matters. I have been thinking some more about this, and maybe on an issue like equalization formula for have-not provinces where the federal government now can change the equalization formula and reduce its obligations to the poorer provinces unilaterally, maybe we should have an extraordinary majority for that in our new elected Senate to protect the interests of the smaller, less affluent provinces, where you and I, Madam, would make common cause because Quebec is also a recipient of equalization. You and I would agree on that.

• 1700

Mme Bertrand: Je vous remercie.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Blackburn, s'il vous plaît.

M. Blackburn: Merci, monsieur le président.

Professeur Thomas, je trouve aussi votre mémoire extrêmement intéressant. Vous me permettrez de vous poser quelques questions sur l'assemblée constituante.

Vous parlez de représentants qui doivent être choisis parmi les assemblées législatives. Vous parlez d'un nombre de six par assemblée législative et vous citez comme exemple le cas de trois partis à l'assemblée législative, donc il y aurait trois représentants du parti au pouvoir, deux de l'opposition officielle et un du tiers parti, ce qui fait six représentants, environ, par province. Vous dites que cela représente un nombre de 60 à 70 personnes. Est-ce que le gouvernement fédéral aurait une représentativité au sein de l'assemblée constituante?

Prof. Thomas: Yes, with six from the House of Commons and six from the Senate, so it would take it closer to 70.

Mr. Gauthier: You said elected representatives. The Senate is not elected.

[Traduction]

M. Thomas: Non, je ne le crois pas. Il faudrait, je pense, retenir les origines linguistiques, la langue maternelle. Je reconnais que tout cela peut être assez délicat. En imaginant un fédéralisme asymétrique, on soulève également toutes sortes de problèmes délicats touchant la nature du rôle des membres de l'Assemblée législative au Québec à la Chambre des communes et au Sénat. Nombreux sont ceux qui ont évoqué la difficulté de reconnaître au Québec des compétences spéciales puis de les lui retirer. C'est dans cette hypothèse que surgissent, à mon avis, les points les plus intéressants. J'essaie un peu d'envisager que certains textes de loi qui ne s'appliqueraient pas au Québec tout en s'appliquant au reste du pays ainsi que la possibilité d'instaurer des règles de vote spéciales. Je n'ai pas besoin de vous rappeler que cela est tout à fait étranger à la tradition parlementaire britannique.

En matière d'amendements constitutionnels, nous avons déjà prévu le recours à des majorités qualifiées, donc cela n'est pas tout à fait étranger à la tradition politique canadienne. Il va peut-être falloir envisager une solution de ce genre dans les domaines linguistiques et culturels. J'ai poursuivi ma réflexion sur ce point et peut-être aussi sur une question comme celle de la formule de péréquation pour les provinces les plus démunies. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral peut modifier la formule de péréquation et réduire unilatéralement les obligations qu'il a envers les provinces les plus démunies. Peut-être devrait-on prévoir, dans le nouveau Sénat élu, une majorité qualifiée permettant de protéger les intérêts des provinces les plus petites et les plus pauvres. Nous pourrions, vous et moi, madame, faire cause commune sur ce point étant donné que le Québec bénéficie, lui aussi, des paiements de péréquation. Nous pourrions nous entendre sur ce point.

Mrs. Bertrand: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Blackburn, please.

Mr. Blackburn: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Thomas, I, too, took great interest in your brief, allow me to ask you a few questions concerning the constituent assembly.

You said that the members of this assembly should be chosen from among the members of the legislative assemblies. You spoke of six per legislative assembly and you took as an example legislative assemblies where three political parties are represented. That would give three members of the governing party, two from the official opposition and one from the third party. That would give, approximately, six members per province. This would give, according to you, from 60 to 70 people. Would the federal government also be represented in the constituent assembly.

M. Thomas: Oui, par six membres choisis parmi les députés et six parmi les sénateurs. Ainsi, cela donnerait plutôt 70 membres.

M. Gauthier: Vous avez parlé de représentants élus. Or, à l'heure actuelle, les sénateurs ne sont pas élus.

Prof. Thomas: I have more confidence in the much-maligned institution, the Senate, than most Canadians. I have done some work recently on the Senate and senators in the party caucus process, and, frankly, I think senators do more good than they are given credit for. I am prepared in the interim to allow them to serve in this body. They are part of the Parliament of Canada.

M. Blackburn: Alors, il n'y aurait, autour de la table, que six représentants du gouvernement fédéral et six représentants du Sénat comparativement à environ 60 personnes qui représenteraient les provinces. C'est intéressant. Et les Territoires, est-ce qu'ils seraient représentés?

Prof. Thomas: On the imbalance in favour of the provinces, the defence I would offer is that this is an advisory body; it is not a decision-making body. We are not so much interested in counting votes. We are interested in trying to consult and gain a consensus on some constitutional propositions. My suggestion is that the territorial legislatures be represented when issues of direct concern to them are under discussion. If there is a subcommittee of my assembly dealing with the creation of new provinces, the territories would be represented on that subcommittee.

M. Blackburn: Je reviens là-dessus. On choisit donc des représentants des Territoires—et je le conçois car il y a des gens élus là aussi—donc, il y a moyen de les ajouter en vertu de votre principe. Mais lorsqu'on vient pour parler de la question des autochtones, ce que je comprends c'est que vous auriez un sous-comité qui deviendrait un sous-comité élargi. Je vais chiffrer mon exemple. Disons que 72 personnes font partie de cette assemblée constituante; il y en a une dizaine qui feront partie du sous-comité et ce dernier aura comme objectif de traiter la question du statut des autochtones. À ce moment-là, à ces 10 personnes s'ajouteraient, autour de la table, des représentants de la communauté autochtone pour discuter de cette question. C'est bien cela?

Prof. Thomas: That is correct, yes.

M. Blackburn: Et quand ce sous-comité revient devant l'assemblée constituante globale, devant les 72 personnes, à ce moment-là, on retire les représentants des autochtones pour faire le rapport final, car ils ne seront pas là. C'est bien cela?

**Prof. Thomas:** That is a good question. I am not sure I have thought that through thoroughly. Presumably, if there were agreement on the report on aboriginal affairs, to give it that title, it would be submitted to the full constituent assembly and would be debated there. For that debate, I think I would involve aboriginal people and enable them to discuss the contents of the report.

What we are dealing with here is not so much a search for unanimous agreement. Obviously, in such a varied constituent assembly, even given that it is drawn from legislatures and does not directly represent outside groups, [Translation]

M. Thomas: J'ai tendance à faire plus confiance à cette institution mal-aimée qu'est le Sénat que ne lui font la plupart des Canadiens. J'ai récemment eu l'occasion de faire des recherches sur le Sénat et sur les sénateurs dans le cadre des caucus, et je vous dis qu'à mon avis les sénateurs jouent un rôle bien supérieur à celui qu'on leur attribue en général. Je suis don tout à fait disposé, dans un premier temps, à leur reconnaître un rôle au sein de l'assemblée constituante. Après tout, le Sénat est partie intégrante du Parlement du Canada.

Mr. Blackburn: So that you would have, at the negotiating table, six people from the House of Commons, six from the Senate and approximately 60 from the provinces. That is interesting. Would the Territories also be represented?

M. Thomas: C'est vrai que, dans une certaine mesure, les provinces sont sur-représentées, mais souvenez-vous qu'il s'agit d'un organisme consultatif et non pas d'un organisme décisionnel. C'est moins le nombre de voix qui nous intéresse, mais la possibilité d'organiser de larges consultations et d'aboutir à un consensus sur un certain nombre de propositions d'ordre constitutionnel. À mon avis, il conviendrait d'assurer la représentation des assemblées législatives territoriales chaque fois que sont débattues les questions qui les intéressent directement. À supposer que l'assemblée que je vous décris nomme un sous-comité chargé de la création de nouvelles provinces, les territoires y seraient représentés.

Mr. Blackburn: Let me dwell on this, if I may. So the people representing the Territories could also be chosen and there is no problem there, since the people are elected to the Territorial assemblies. They could just be added according to what you just said. But, when native issues arise, am I right in thinking that you would then augment the subcommittee? Let me illustrate my example with a few figures. Say there are 72 members of this constituent assembly. Ten or so would be part of the subcommittee given the task of dealing with the status of native peoples. In that event, representatives of the native community would join those ten members of the subcommittee to examine jointly those specific issues. Am I correct in saying this?

M. Thomas: Oui, vous avez raison.

Mr. Blackburn: And when that subcommittee comes before the constituent assembly as a whole to submit its final report, then the representatives of the native peoples would not be there. Is that correct?

M. Thomas: Votre question est pertinente. Je n'affirme pas avoir mené jusqu'au bout ma réflexion sur ce point. J'imagine que, dans la mesure où les membres de ce sous-comité se sont entendus sur la teneur du rapport sur les affaires autochtones, ce rapport serait présenté à l'assemblée constituante pour y être examiné. J'imagine que le débat devrait comprendre des représentants des peuples autochtones qui pourraient donc, eux aussi, débattre du rapport.

L'idée n'est pas tellement d'aboutir à un accord unanime. Même si les membres de l'assemblée constituante sont choisis parmi les membres des diverses assemblées législatives et ne représentent donc pas directement les

we are still not naive enough to think we are going to have absolute agreement. We are more likely to have consensus on some issues and disagreement on others, probably. Part of the purpose is an educative purpose of making people aware of the positions of different groups within society and the interests of different provincial societies represented through their provincial legislatures.

It could be argued that in finalizing a package of recommendations going to provincial legislatures, native representatives would be outnumbered. Looking at it from that vantage point, they may not be satisfied.

• 1705

What they want is constitutional equality. They want to be able to sit in a first ministers meeting and face Mr. Mulroney and the premiers one-on-one, because they insist they are independent nations and that they have treaty rights and so on, and my plan would not accommodate that aspiration.

Le coprésident (M. Edwards): Il ne vous reste qu'une minute.

M. Blackburn: D'accord, monsieur le président.

Je veux m'assurer d'avoir bien saisi. En définitive, vous préférez toujours que les autochtones ne soient représentés qu'à l'intérieur des sous-comités et non pas à l'assemblée constituante comme telle?

**Prof. Thomas:** What I see happening is that when the subcommittee on aboriginal issues reports back to the full assembly—presumably a meeting in a room like this, perhaps in Ottawa, perhaps elsewhere, in a televised meeting even—they would participate. And the recommendations emerging from that subcommittee would be debated in public on some channel that would go across the country. Therefore, people will know what issues aboriginal people have identified for their governments to resolve.

Again, this is not a binding assembly that makes recommendations that have to be accepted by legislatures or governments. I do not think you can transform the assembly into a binding mechanism that commits governments to any actions.

Le coprésident (M. Edwards): Le sénateur Comeau désire intervenir et il sera suivi de M. Gauthier.

Senator Comeau: I will be very brief. The way we presently amend the Constitution, the constituent assembly is not a legal entity. It is a creation of the imagined first ministers, if I understand correctly.

#### [Traduction]

groupes extérieurs, je n'ai tout de même pas la naïveté de penser que nous pourrons aboutir à un consensus parfait. Il est probable qu'on aura un consensus sur certaines questions mais qu'on ne parviendra pas à s'entendre sur d'autres. Mais il y a un aspect pédagogique dans tout cela et l'intérêt est justement de mieux faire comprendre les différences de points de vue entre les divers groupes et de témoigner de la diversité des intérêts régionaux représentés par les membres des diverses assemblées législatives.

On pourrait dire que les peuples autochtones seraient sous-représentés au moment de finaliser un ensemble de recommandations qui seraient soumises aux assemblées législatives provinciales. Il se peut que cette solution ne donne pas satisfaction aux peuples autochtones.

Ils aspirent à l'égalité sur le plan constitutionnel. Ils veulent pouvoir participer aux conférences des premiers ministres et traiter d'égal à égal avec M. Mulroney et les premiers ministres. Les peuples autochtones se considèrent comme des nations indépendantes dotées, en vertu des traités, d'un certain nombre de droits. Il est vrai que mon schéma ne tient pas compte de ces aspirations.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): You have one minute left.

Mr. Blackburn: Allright.

I want to make sure that I have understood all of this correctly. In the final analysis, you would rather have the native peoples represented only on the sub-committees and not in the constituent assembly as such?

M. Thomas: Je pense que lorsque le sous-comité chargé des affaires autochtones présentera son rapport devant l'assemblée—j'imagine que cela se passera dans une pièce telle que celle-ci, peut-être à Ottawa, peut-être autre part et peut-être même devant les caméras de la télévision—les représentants autochtones seront appelés à y participer. Ainsi, les recommandations formulées par le sous-comité seront débattues publiquement et tout le pays pourra y assister à la télévision. Ainsi, tout le monde sera mis au courant des questions que les peuples entendent voir régler par les divers gouvernements.

Mais, je le répète, il s'agit d'un organe consultatif chargé d'effectuer des recommandations sur lesquelles les assemblées législatives ou les gouvernements seront appelés à se prononcer. Je ne pense pas que l'on puisse transformer cette assemblée en organe délibératif engageant par ses décisions les divers gouvernements.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Senator Comeau would like to say something. After that, Mr. Gauthier has the floor.

Le sénateur Comeau: Je vais être très concis. Dans l'actuel schéma constitutionnel, l'assemblée constituante n'existe pas vraiment. Si j'ai bien compris, elle existe dans l'esprit des premiers ministres.

**Prof. Thomas:** Yes. I did not mention that in my opening remarks, but I would like to use the flexibility of developing this as a constitutional convention, as a practice, rather than trying to get at the amending formula to provide for a constituent assembly. I would like all governments to agree on the concept.

Senator Comeau: But for time being, until the Constitution is amended, this would be a a short-term creation and would not necessarily be legal. So since it is not necessarily legal, it would probably simply be hearing recommendations. I think what a number of people have been proposing to us is not necessarily to have a vote at a constituent assembly. They want to be heard. So I do not think there is anything that would necessarily stop having almost any interest group present its concerns or voice or request to the constituent assembly and become part of the report.

For example, it could be that a great number of those who are on this subcommittee might ask a certain group to appear, and if this group which appears does not necessarily support the subcommittee's recommendation, it could become an annex or a minority report.

What I am trying to get at is that this is not a voting constituent assembly. It is a consensus constituent assembly.

Prof. Thomas: Right. I agree. It is a search for consensus and a sharing of opinion from different regions and different groups within the society. Yes, I think it should be a free-forall. As many groups as want to can line up to appear. They can give testimony before the assembly. And working through subcommittees, you will be able to divide up the work to some extent. Therefore, you can listen to more people. If it is a mobile constituent assembly that moves across the country, then it becomes more accessible to Canadians in different regions. It seems to me in that way you are more likely to mobilize support and consent for the final results.

There will be a lot of pressure obviously on premiers and on provincial legislatures if there is a package of reform proposals that has the backing of this body. If that many people from varied political backgrounds have come together and agreed on something, it is going to be hard to reject it.

Senator Comeau: I think that is what the whole concept was all about. We have travelled across the country the past couple of weeks and most people who have appeared before us have stated that they want their views to be heard and taken into consideration.

Prof. Thomas: Right.

Senator Comeau: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Senator Comeau. Mr. Gauthier, please.

Mr. Gauthier: I have a short question, Professor Thomas. Who sets the agenda for the constituent assembly?

[Translation]

M. Thomas: C'est bien cela. Je ne l'ai pas dit au début de mon exposé, mais j'aimerais avoir la possibilité d'instituer une pratique dans ce sens, et d'aboutir à une convention constitutionnelle plutôt que d'utiliser la formule d'amendement pour créer une assemblée constituante. J'aimerais que cette idée puisse faire l'unanimité parmi le gouvernements.

Le sénateur Comeau: Mais, à l'heure actuelle, et en attendant que la Constitution soit modifiée, il s'agirait d'une création provisoire qui n'aurait pas nécessairement des assises égales. Dans la mesure où cet organisme manquerait d'assises légales, il s'agirait surtout d'une sorte d'organe consultatif chargé d'enregistrer des propositions. J'ai l'impression qu'un certain nombre de personnes n'insistent pas, en fait, pour avoir un droit de vote à une assemblée constituante; elles veulent surtout pouvoir se faire entendre. Dans de pareilles conditions, rien n'empêcherait les divers groupes de se faire entendre devant l'assemblée constituante, de faire connaître leurs préoccupations qui seraient, ensuite, reprises dans le rapport.

Ainsi, les membres du sous-comité pourraient demander à ce que tel ou tel groupe soit entendu. Ensuite, dans la mesure où ce groupe n'est pas nécessairement favorable aux recommandations formulées par le sous-comité, son point de vue pourra être annexé au rapport ou faire l'objet d'un rapport minoritaire.

Ce que je veux dire, c'est qu'il ne s'agit pas d'une assemblée constituante délibérative mais plutôt d'une assemblée constituante qui cherche à dégager un concensus.

M. Thomas: C'est cela. Il s'agit de la recherche d'un consensus et d'une sorte de brassage des opinions et des points de vue des diverses régions et des divers groupes sociaux. Je pense qu'il faudrait, justement encourager le débat à coeur ouvert. Ainsi, on accueillera tous les groupes qui veulent se faire entendre par l'assemblée. Par l'intermédiaire des sous-comités, on pourrait se diviser la tâche et donc accueillir un plus grand nombre de personnes. Il s'agirait d'une assemblée constituante mobile qui se déplacerait dans tout le pays et qui serait largement ouverte aux Canadiens des diverses régions. Je crois que cela permettrait de multiplier les adhésions au résultat final.

Il est donc évident que les premiers ministres et les assemblées législatives des provinces auront beaucoup plus de mal à rejeter des propositions de réforme avalisées par cet organisme. Effectivement, il serait difficile de rejeter des propositions sur lesquelles seraient parvenues à s'entendre des personnes venues d'horizons politiques si différents.

Le sénateur Comeau: C'est je crois le but visé. Depuis les quelques dernières semaines, nous avons traversé le pays et la plupart des personnes que nous avons entendues nous ont dit qu'elles voulaient se faire entendre et qu'elles voulaient qu'on tienne compte de leurs sentiments et de leurs points de vue.

M. Thomas: C'est exact.

Le sénateur Comeau: Je vous remercie.

Le coprésident (M. Edwards): Sénateur Comeau, je vous remercie. C'est au tour de M. Gauthier.

M. Gauthier: Monsieur Thomas, ma question est brève. Qui va fixer l'ordre du jour de l'assemblée constituante?

• 1710

**Prof.** Thomas: I think that is partly a process of consensus as well. You might have a steering committee from the respective legislatures who. . I think there is an agenda of issues that is pre-determined to some extent. We all agree on certain issues, but I think you would convene the first plenary session of this and ask how many subcommittees can we operate with 72 members or however many it happens to be, how do we divide up the policy issues, the constitutional issues among them, and what sort of schedule do we follow in terms of this hearings process?

Reflecting on the Manitoba experience, there may be something to be said... We have utilized a neutral, non-voting chairperson as head of our constitutional task forces, both on Meech Lake and now on the constitutional reform process. We happen to have selected a colleague of mine who is very capable in terms of his interpersonal skills when dealing with people from different political backgrounds, and that might be a useful idea to build into the constituent assembly, a distinguished Canadian who has the respect from all parties, someone who could help them agree upon a number of items that they might work with initially. This might be an ongoing process in that some issues would be postponed for later discussions.

Mr. Gauthier: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): You promised me 15 seconds, Mr. Blackburn, and I am going to hold you to it.

M. Blackburn: Merci, monsieur le président.

Vous savez que le Québec tient absolument à avoir un droit de veto pour sa protection. À votre avis, si les provinces refusent tant de donner ce droit de veto au Québec, est-ce que c'est parce qu'on craint des abus de la part du Québec dans le futur? Si on pouvait baliser ce droit de veto au Québec, est-ce que cela pourrait être plus acceptable?

**Prof. Thomas:** I do not think it is a reasoned opposition that is that calculated about what Quebec might do in certain circumstances.

I was a moderate opponent of the original Meech Lake accord and came round to be a supporter of it, particularly with the companion resolutions. I asked myself to what extent Charter rights are potentially vulnerable to the use of the distinct society clause, and how often would that happen in Quebec society? It might happen once every 10 years, and when it is used it presumably will be used with the backing of the Quebec people, and if it happened, it would be a justified infringement on Charter rights.

So there was the risk of that happening once every 10 years versus the risks of rejecting Meech Lake, and it seemed to me the risks of rejecting Meech Lake were much greater. There is a tremendous amount of symbolism surrounding the

[Traduction]

M. Thomas: Je pense que, là aussi, il faudra opérer par consensus. On pourrait retenir l'idée d'un comité organisateur représentant les diverses assemblées législatives... Dans une certaine mesure, l'ordre du jour va de soi. Nous sommes tous d'accord sur un certain nombre de questions, mais on pourrait, au cours de la première séance plénière, voir combien de sous-comités peuvent fonctionner avec 72 membres, en tous cas avec le nombre de membres qui seront éventuellement nommés. Comment se partager la tâche, comment se répartir l'examen des grandes orientations ou des questions constitutionnelles, comment fixer le calendrier des auditions.

Compte tenu de ce qui s'est passé au Manitoba, on pourrait peut-être... Pour le lac Meech et l'actuel effort de réforme constitutionnelle, nous avons confié notre groupe de travail constitutionnell à un président neutre qui ne se prononce pas au cours des votes. En fait, il s'agit d'un de mes collègues qui a un véritable talent pour les relations interpersonnelles et qui est parfaitement capable de frayer avec des gens venus de régions politiques très divers. Cette idée pourrait peut-être être reprise dans le cadre de l'assemblée constituante. Ainsi, on pourrait nommer un Canadien ou une Canadienne respectée par tous les partis politiques. Un personnage de marque qui est susceptible de favoriser l'accord sur un certain nombre de points préliminaires. Cette tâche serait appelée à se poursuivre, car l'examen de certaines questions seraient remis à plus tard.

M. Gauthier: Je vous remercie.

Le coprésident (M. Edwards): Vous avez promis de ne pas dépasser les 15 secondes, monsieur Blackburn. Je vais vous tenir à votre promesse.

Mr. Blackburn: Thank you, Mr. Chairman.

As you know, Quebec insists on being granted a veto enabling it to protect its interests. Do you think that the other provinces do not want to grant Quebec a veto because they fear that sometime in the future, Quebec may abuse its position? Supposing we could find a way to somehow circumscribe Quebec's veto, do you think that it would make it any more acceptable?

M. Thomas: Je ne pense pas que l'opposition au droit de veto soit fondée sur une analyse de ce que pourrait faire le Québec dans telle ou telle situation.

Au départ, j'étais plutôt opposé à l'accord initial du lac Meech, puis je m'y suis rallié, surtout à cause des résolutions d'accompagnement. Je me suis demandé dans quelle mesure les garanties formulées dans la Charte pourraient être mises en cause par la clause de la société distincte et je me suis demandé si cela risquait d'arriver souvent au Québec. Je crois que cela pourrait arriver tous les dix ans. Or, cela se produira sans doute avec l'appui du peuple québécois et si cela se produit effectivement, je pense qu'il s'agira d'une restriction des garanties constitutionnelles dont la justification peut se démontrer.

Ainsi, c'était ce risque tous les dix ans ou les risques beaucoup plus importants que représentait le rejet de l'Accord du lac Meech. Notre Constitution est entourée de beaucoup de symbolisme. Les gens du Manitoba voient rouge

Constitution. When you say one province is different from another or it is a distinct society, that becomes a red flag for many Manitobans. You are waving something in front of them and you are proclaiming that part of the country is different, that it has some special status.

That is going to be the most difficult obstacle to overcome, the symbolic resistance to the idea that one province is more equal than the others. It is not, as I say, a reasoned or calculated opposition. It has everything to do with symbolism, and very little to do with thinking through the issue.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Professor Thomas.

As you can tell from the interest that has been shown in your presentation and from the kind of questions you have been asked, we were very taken with the sensible point of view you have brought to this discussion. We thank you for coming to Ottawa to bring this to us. We will catch the bus to Montreal and we will let you get back to Winnipeg to continue marking papers.

Before we adjourn, the audience will note that there is a Canadian flag back here. Earlier this morning we had calls from people watching the parliamentary channel who had observed that the Canadian flag was behind us on the road, but was not present in our nation's capital. We have taken measures to correct this and we thank them for paying attention to that symbolism.

This meeting stands adjourned until tomorrow morning, 9 a.m. in Montreal.

#### [Translation]

lorsqu'on leur dit qu'on va accorder à une des dix provinces le caractère de société distincte. Ils voient rouge lorsqu'ils entendent proclamer la différence d'une région à laquelle on accorderait un statut spécial.

Je crois que ce sera là le principal obstacle car il y a une sorte de résistance symbolique à l'idée même qu'une province serait, tout de même un peu plus égale que les autres. Je répète qu'il ne s'agit pas d'une opposition fondée sur une analyse de la situation mais d'une résistance au niveau symbolique qui échappe un peu au raisonnement.

Le coprésident (M. Edwards): M. Thomas, je vous remercie.

Nous avons beaucoup apprécié la raison et la modération de votre point de vue, et l'intérêt qu'a suscité chez nous votre exposé en témoigne. Nous vous remercions d'être venu à Ottawa pour nous faire part de vos idées. Nous allons maintenant prendre l'autobus pour Montréal et vous laisser, de votre côté, regagner Winnipeg où vous avez, je crois, des copies d'examen à corriger.

Avant de lever la séance, je demande à l'assistance de noter la présence du drapeau canadien. En début de matinée, nous avons reçu des appels de personnes qui captaient la chaîne parlementaire et qui avaient remarqué que, lors de nos déplacements, nous avions un drapeau canadien mais que nous n'en avions pas lors des séance se déroulant dans la capitale nationale. Nosu avons corrigé cela et nous les remercions de l'importance qu'elles attachent à ce symbole.

La séance est levée. Elle reprendra à Montréal, demain à 9 heures.















### MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

#### At 9:00 a.m.

From the Canadian Ethnocultural Council:

Lewis T. Chan, President;

Carmencita Hernandez;

Andrew Cardozo, Executive Director;

Emilio Binavince, Honorary Counsel;

C.W. Cho, Executive Committee:

Dieter Kiesewalter.

From the Assembly of First Nations:

George Erasmus, National Chief.

#### At 2:00 p.m.

From the Association canadienne-française de l'Ontario:

Jean Tanguay, President;

Fernand Gilbert, Director General;

Yves Le Bouthillier, Professor of the Common Law Program in French, Faculty of Law, University of Ottawa;

J.L. Gilles Le Vasseur, Lawyer & Professor, University of Ottawa.

Individual:

Professor Paul G. Thomas.

#### TÉMOINS

#### À 9 h 00

Du Conseil ethnoculturel du Canada;

Lewis T. Chan, président;

Carmencita Hernandez:

Andrew Cardozo, directeur exécutif;

Emilio Binavince, conseiller juridique bénévole;

C.W. Cho, comité exécutif;

Dieter Kiesewalter.

De l'Assemblée des Premières nations:

George Erasmus, chef national.

#### À 14 h 00

De l'Association canadienne-française de l'Ontario:

Jean Tanguay, président;

Fernand Gilbert, directeur général;

Yves Le Bouthillier, professeur au programme de Common Law en français à la Faculté de droit de l'Université d'Otta-

J.L. Gilles Le Vasseur, avocat et professeur à l'Université d'Ottawa.

À titre particulier:

Paul G. Thomas, professeur.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Thursday, April 25, 1991 Montreal, Ouebec

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 27

Le jeudi 25 avril 1991 Montréal (Québec)

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint

Committee of the Senate and the House of Commons on

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le

# **Process for amending** the Constitution of Canada

# Processus de modification de la Constitution du Canada

#### RESPECTING:

A study of the process for amending the Constitution of Canada

#### CONCERNANT:

Une étude du processus de modification de la Constitution du Canada

#### WITNESSES:

(See back cover)



(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

Deuxième session de la trente-quatrième législature. 1989-1990-1991

# SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE PROCESS FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Witton Littlechild
Shirley Maheu
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to Senate Rule 66(4) and to Standing Order 114(3):

On Thursday, April 25, 1991:

Warren Allmand replaced Jean-Robert Gauthier; Ronald Duhamel replaced Warren Allmand.

#### COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Ken Atkinson Gabrielle Bertrand Jean-Pierre Blackburn Coline Campbell Ronald Duhamel Jim Edwards Lynn Hunter Witton Littlechild Shirley Maheu Rob Nicholson Lorne Nystrom Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat et à l'article 114(3) du Règlement de la Chambre:

Le jeudi 25 avril 1991:

Warren Allmand remplace Jean-Robert Gauthier; Ronald Duhamel remplace Warren Allmand.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 25, 1991 (47)

[Text]

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 9:10 o'clock a.m. this day, in the Grand Salon of the Ramada Inn, Montreal, Quebec, the Joint Chairman, Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Other Senator present: Michael Kirby.

Representing the House of Commons: Warren Allmand, Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Shirley Maheu, Rob Nicholson, Lorne Nystrom and Ross Reid.

Other Members present: André Ouellet and Pierrette Venne.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Witnesses: From the Groupe Sécor: Marcel Côté, Associate. From the Conseil du patronat du Québec: Ghislain Dufour, President; Jacques Garon, Director of Research; Sébastien Allard, Administrator; Luc Huppé, Legal Counsel; Robert Langlois. Individuals: Peter Oliver, Junior Research Fellow, Faculty of Law, McGill University; Hugues Cormier, Professor, Faculty of Medicine, Laval University.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Marcel Côté made an opening statement and answered questions.

Ghislain Dufour made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

Peter Oliver made an opening statement and answered questions.

Hugues Cormier made an opening statement and answered questions.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

## AFTERNOON SITTING (48)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 1:40 o'clock p.m. this day, in the Grand Salon of the Ramada Inn, Montreal, Quebec, the Joint Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Other Senator present: Michael Kirby.

#### PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 25 AVRIL 1991 (47)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 9 h 10, dans le Grand Salon de l'hôtel Ramada Inn de Montréal (Québec), sous la présidence de Jim Edwards (*coprésident*).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Autre sénateur présent: Michael Kirby.

Représentant la Chambre des communes: Warren Allmand, Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Shirley Maheu, Rob Nicholson, Lorne Nystrom et Ross Reid.

Autres députés présents: André Ouellet et Pierrette Venne.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Témoins: Du Groupe Sécor: Marcel Côté, associé. Du Conseil du patronat du Québec: Ghislain Dufour, président; Jacques Garon, directeur de la recherche; Sébastien Allard, administrateur; Luc Huppé, conseiller juridique; Robert Langlois. À titre particulier: Peter Oliver, Junior Research Fellow, Faculté de droit, Université McGill; Hugues Cormier, professeur à la Faculté de médecine de l'Université Laval.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés des lundi 17 décembre 1990 et mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Marcel Côté fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Ghislain Dufour fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec les autres témoins.

Peter Oliver fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Hugues Cormier fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard aujourd'hui.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 13 h 40, dans le Grand Salon de l'hôtel Ramada Inn de Montréal (Québec), sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Autre sénateur présent: Michael Kirby.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Shirley Maheu, Rob Nicholson, Lorne Nystrom and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Witnesses: From the Council of the Huron Wendat Nation: Max Gros Louis, Grand Chief; Luc Lainé, Self-Government Counsellor. Individual: Pierre Jeanniot, Former President of Air Canada. From the Laurentian Bank: Louis Bernard, Senior Vice-President (Administration). From the Chambre des notaires: Jacques Taschereau, President; Guy Bélisle, Chairman of the Constitutional Committee; Jean-François Dugas, Member of the Constitutional Committee; André Auclair, Member of the Constitutional Committee. From the Rainbow Coalition: Marc Brunel Belhomme, Head. Individuals: Robert E.S. Morgan; Richard Janda.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Max Gros Louis made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

Pierre Jeanniot made an opening statement and answered questions.

Louis Bernard made an opening statement and answered questions.

Jacques Taschereau and Guy Bélisle made opening statements and, with the other witnesses, answered questions.

At 5:10 o'clock p.m., the meeting was suspended.

At 5:15 o'clock p.m., the meeting resumed.

Marc Brunel Belhomme made an opening statement and answered questions.

Robert E.S. Morgan made an opening statement and answered questions.

Richard Janda made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by Richard Janda be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence (see Appendix "PACC-7"*).

At 6:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Shirley Maheu, Rob Nicholson, Lorne Nystrom et Ross Paid

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Témoins: Du Conseil de la nation huronne Wendat: Max Gros Louis, Grand chef; Luc Lainé, conseiller en autonomie. À titre particulier: Pierre Jeanniot, ancien président d'Air Canada. De la Banque Laurentienne: Louis Bernard, premier vice-président (Administration). De la Chambre des notaires: Jacques Taschereau, président; Guy Bélisle, président du Comité sur la Constitution; Jean-François Dugas, membre du Comité sur la Constitution; André Auclair, membre du Comité sur la Constitution. De la Coalition arc-en-ciel: Marc Brunel Belhomme, chef. À titre particulier: Robert E.S. Morgan; Richard Janda.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés des lundi 17 décembre 1990 et mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Max Gros Louis fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

Pierre Jeanniot fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Louis Bernard fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Jacques Taschereau et Guy Bélisle font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions avec les autres témoins.

À 17 h 10, la séance est suspendue.

À 17 h 15, la séance reprend.

Marc Brunel Belhomme fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Robert E.S. Morgan fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Richard Janda fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par Richard Janda soit imprimé en annexe des *Procès-verbaux et témoignages* de ce jour (*voir appendice «PACC-7»*).

À 18 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, April 25, 1991

[Traduction]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 25 avril 1991

• 0913

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Il me fait plaisir de rappeler l'assemblée à l'ordre et d'ouvrir nos audiences publiques dans la ville de Montréal. Nous sommes fort heureux de nous trouver à Montréal et au Québec.

Comme je l'expliquais il y a un instant, nous avons commencé nos audiences dans l'Ouest canadien et dans le Grand Nord. Nous avons parcouru tout l'Ouest du pays et les provinces Atlantiques. Nous étions à Toronto au début de la semaine. Nous sommes ici à Montréal pour deux jours. Nous terminerons par la ville de Québec lundi et mardi prochains et nous reviendrons à Ottawa pour l'audition des experts. Nous entendrons des témoins ici pendant deux jours.

• 0915

Notre premier témoin est M. Marcel Côté. Monsieur Côté, vous avez la parole.

M. Marcel Côté (associé du Groupe SÉCOR): Merci, monsieur le président.

Il me fait plaisir de rencontrer aujourd'hui le Comité pour partager un peu de l'expérience politique que j'ai acquise depuis quelques années. C'est à titre personnel que je le fais. Les opinions que j'exprimerai sont les miennes, et non pas celles de mon entreprise ni celles des partis politiques et des gouvernements auxquels je suis parfois associé.

Toutefois, mes propos d'aujourd'hui ne peuvent que refléter les leçons et mon expérience des sept dernières années, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, tant au bureau du premier ministre du Québec qu'au bureau du premier ministre du Canada, tant avec le processus électoral québécois qu'avec le processus électoral canadien.

J'espère que mes propos contribueront, ne serait-ce que très modestement, à améliorer la compréhension des enjeux constitutionnels et des difficultés qui doivent être surmontées. Évidemment, je ne suis pas un constitutionnaliste et n'ai aucune prétention à cet égard. Mon expertise porte plutôt sur le processus politique qui peut mener à une large adhésion à une nouvelle entente constitutionnelle. C'est donc à ce titre que je m'adresse à vous.

Le mandat de votre Comité porte sur le processus d'amendement de la Constitution canadienne. À cet égard, il s'inscrit dans une démarche dont la portée sera de très longue durée. Mais votre Comité ne peut éviter l'impasse constitutionnelle actuelle et l'influence qu'il peut avoir sur son dénouement. En fait, les recommandations qui émergeront de votre Comité et qui porteront sur le processus d'amendement seront partie intégrante de la négociation qui s'amorce.

Mais plus encore, l'impact de vos recommandations sur le déroulement de cette ronde de négociation pourra s'avérer une contribution très importante. Dans la mesure où votre analyse et certaines de vos recommandations peuvent faciliter

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): It is a pleasure for me to call this meeting to order and begin our public hearings here in the city of Montreal. We are very happy to be in Montreal and Quebec.

As I was just saying, we began our hearings in the West and Far North. We have travelled across all of Western Canada and the Atlantic provinces, and we were in Toronto at the beginning of the week. We will be here in Montreal for two days. Quebec City will be our last stop, next Monday and Tuesday, after which we will be back in Ottawa to hear from experts. We will hear witnesses here for two days.

Our first witness is Marcel Côté. Mr. Côté, you have the floor.

Mr. Marcel Côté (Associate with Groupe SÉCOR): Thank you, Mr. Chairman.

It is a pleasure for me to appear before the committee today to share some of the political experience I have acquired over the past few years. I am appearing as an individual. The opinions I express are my own, and not those of my company or of the political parties and governments with which I am sometimes associated.

Nevertheless, what I say today will necessarily reflect the lessons I have learned and my experience over the past seven years with the federal and provincial governments, the Quebec Premier's office and the Prime Minister of Canada's office and with the electoral process in Quebec and Canada.

I hope my comments will in some small way help improve understanding of the constitutional issues and difficulties facing us. I am of course not a constitutional expert, nor do I claim to be one. My expertise has more to do with a political process which will achieve broad support for a new constitutional arrangement. It is in this capacity that I address the committee.

The mandate of your committee is to study the amending process for the Constitution of Canada. It is part of a process that will have very long-lasting effects. But your committee must come to grips with the current constitutional deadlock and with the effects your work may have on its outcome. Indeed, your recommendations on the amending process will be an integral part of the coming negotiations.

More important still, your recommendations may have a very important impact on this round of negotiations. If your analysis of the issues and recommendations help this round succeed, your committee will become a major player in the

une résolution heureuse de cette ronde, votre Comité deviendra un des acteurs majeurs dans le débat. En fait, le défi le plus important de votre Comité, selon moi, est de faciliter la réalisation, pour la première fois, d'amendements à la Constitution canadienne dans un contexte de légitimité politique. Je dis bien dans un contexte de légitimité politique.

Permettez-moi au départ de faire état de six constats qui caractérisent de façon particulière le débat en cours et rendent plus difficile que jamais l'obtention d'une nouvelle entente. Premièrement, par deux fois déjà, nous avons tenté d'amender la Constitution de 1982. Ce furent deux échecs. Il faut aussi se rappeler que l'exercice de 1982, un amendement doublé de son rapatriement, ne peut non plus être qualifié de succès, n'ayant pas obtenu de légitimité politique suffisante au Québec. En somme, vous avez essuyé trois échecs depuis 10 ans. La ronde qui s'amorce ne peut toutefois déboucher sur un échec, car les conséquences d'un tel échec pourraient être beaucoup plus graves.

Deuxièmement, cette ronde s'amorce dans un contexte politique très défavorable: un grand nombre de Canadiens, tant au Québec qu'ailleurs, trouvent le débat relativement inutile et ont déjà tiré la serviette. Les Québécois qui préfèrent actuellement le retrait pur et simple du Québec de la fédération canadienne représentent probablement de 40 à 50 p. 100 de la population. Ailleurs au Canada, il y a une proportion presque équivalente de Canadiens qui sont prêts à laisser partir le Québec plutôt que d'accepter des accommodements qui ne cadreraient pas avec leur propre vision du Canade. En somme, de part et d'autre, une proportion élevée de Canadiens trouve déjà futile la prochaine ronde de négociations.

• 0920

Le système politique ne peut être insensible à cette double polarisation de l'électorat. Les «décrochés» se comporteront comme des personnes n'ayant rien à perdre et auront tendance à soutenir les tenants de positions radicales et de positions absolues. Cet appui déplacera l'ensemble de l'échiquier politique, rendant encore plus difficile l'atteinte des compromis qui réconcilieront les positions des différentes parties dans le débat.

Troisièmement, dans la mesure où la décentralisation sera l'une des lignes de force du débat, nous assisterons de nouveau à un clivage entre grandes provinces et petites provinces. Si le Québec est le premier élément de diversité de la fédération canadienne, la présence de grandes provinces et de petites provinces en est le second. Le rapport de population entre l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard est de 70 à 1. Les quatre principales provinces, l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta, représentent 83 p. 100 de la population du Canada. Leur gouvernement est d'une taille suffisante pour qu'elles puissent facilement considérer une décentralisation relativement poussée dans le pays. De plus, elles ne sont pas dépendantes du système redistributif canadien et ne craignent donc pas une perte de pouvoir du gouvernement fédéral qui pourrait mener à un affaiblissement du régime de transfert est-ouest.

#### [Translation]

debate. In fact, I think your greatest challenge will be to break ground by making it possible to the Constitution in a politically legitimate way. I would like to emphasize this issue of political legitimacy.

First let me mention six distinguishing features of the current debate which make it more difficult than ever to arrive at any agreement. First, we have already made two unsuccessful attempts at amending the 1982 Constitution. It should also be remembered that the 1982 exercise, involving an amendment accompanied by patriation, was hardly a success either since it did not enjoy sufficient political legitimacy in Quebec. All in all, you have failed three times in the past ten years. However, the coming round must not end in failure, because the consequences could be far more serious.

Second this round is starting off in a very poor political context, with many Canadians, in Quebec and elsewhere, seeing little point in the whole exercise and throwing in the towel already. The number of Quebeckers who would now prefer Quebec's outright withdrawal from the Canadian federation probably stands at 40 to 50% of the population. Elsewhere in Canada, almost the same proportion of Canadians is prepared to let Quebec go rather than make accommodations that do not square with their own vision of Canada. On both sides then, a large proportion of Canadians already feels that the next round of negotiations is futile.

The political system cannot ignore this dual polarization of the electorate. Those who have "given up" on the system will act as if they have nothing to lose and tend to support radical and extreme positions. As a result, the whole political picture will be shifted, making it all the more difficult to arrive at the sort of compromises needed to bring together the various parties in the debate.

Third, with decentralization a main theme in the debate, we will once again witness a split between the large provinces and small provinces. If Quebec is the most important cause of diversity in the Canadian federation, the presence of large and small provinces is the second most important. The ratio of Ontario's population to Prince Edward Island's is 70 to 1. The four largest provinces—Ontario, Quebec, British Columbia and Alberta—make up 83% of Canada's population. Their governments are large enough for them to look favourably upon relatively far-reaching decentralization for the country. Furthermore, they are not dependent on the Canadian redistribution system and are therefore not worried about the federal government losing power and a weakened east-west transfer system as a result.

N'ayant pas la taille suffisante, les six petites provinces ne peuvent envisager dans la même perspective administrative tout projet de décentralisation. Les citoyens de ces provinces en sont d'ailleurs conscients et perçoivent leur gouvernement provincial d'une façon très différente de leurs concitoyens des grandes provinces. De plus, leur dépendance du système de redistribution fédérale est très élevée.

Dans mon texte, je vous donne un tableau tiré des comptes provinciaux et établi par Statistique Canada. Il illustre clairement cette dépendance. Il montre le déficit du gouvernement provincial réparti par province. Dans les quatre grandes provinces, selon les statistiques de 1988, le déficit représentait 1.3 p. 100 du PIB provincial. Dans les six petites provinces, le déficit du gouvernement fédéral représente une contribution de 15 p. 100 du produit intérieur brut de ces provinces. En somme, les six petites provinces sont très dépendantes d'un transfert net des grandes provinces vers les petites provinces.

Il est relativement facile d'envisager une entente constitutionnelle entre les quatre grandes provinces et Ottawa sur une réforme constitutionnelle. Ce n'est pas le cas des petites provinces qui sont beaucoup plus dépendantes. La diversité qui découle de l'écart entre les grandes provinces et les petites provinces est tout aussi importante que celle associée au caractère distinct du Québec et rend beaucoup plus complexe tout projet de décentralisation.

Quatrièmement, le Québec défend à certains égards des positions paradoxales et contradictoires. D'un côté, le Québec prône une forte décentralisation. D'un autre côté, il insiste pour maintenir une participation de 25 p. 100 au sein des institutions fédérales. Ces deux demandes reposent sur un consensus solide au Québec. L'intransigeance du gouvernement du Québec sur ce plan se manifeste par la demande non négociable d'un droit de veto sur tout changement institutionnel. Cette attitude non seulement limite la marge de manoeuvre du Québec, mais affaiblit sa position de négociation et l'isole par rapport aux autres provinces. Politiquement, il est difficile pour les autres provinces de vendre une telle position du Québec ailleurs au Canada.

Cinquièmement, il est clair que les Québécois veulent décider eux-mêmes, entre eux, de leur avenir constitutionnel. Un référendum canadien serait un désastre politique car il n'aurait aucune légitimité au Québec, à moins que le vote hors Québec ne fasse que confirmer le vote au Québec. Mais un tel exercice ne ferait qu'exacerber une perception de velléités dominatrices de la part du reste du Canada, une perception qui suscite naturellement beaucoup d'hostilité au Québec et qui est d'ailleurs normale. À titre d'exemple, les autochtones du Canada ne reconnaîtraient pas plus la légitimité d'un référendum national qui scellerait leur propre avenir constitutionnel.

Un dernier constat sur la flexibilité de la formule générale d'amendement. La plupart des amendements recherchés à la Constitution canadienne relèvent de la formule générale, c'est-à-dire la formule «7/50». Malheureusement, c'est une formule qui n'assure pas nécessairement la légitimité politique d'une décision. En effet, on ne peut concevoir sous cette formule des amendements auxquels le Québec ou les deux grandes

# [Traduction]

Because of their size, the six smaller provinces do not have the same administrative outlook on plans for decentralization. Canadians living in those provinces are well aware of this and see their provincial governments far differently from Canadians in the larger provinces. They greatly depend on the federal transfer system.

In my brief, I have included a table from Statistics Canada's provincial accounts. It clearly shows this dependence. It gives a breakdown of the government deficit per province. In the four larger provinces, according to 1988 statistics, the deficit was 1.3% of provincial GDP. In the six smaller provinces, the federal government deficit accounts for 15% of their GDP. In short, the six smaller provinces rely heavily on a net transfer from the larger provinces to the smaller provinces.

It is relatively easy to contemplate an agreement on constitutional reform between the four larger provinces and Ottawa. This is not the case for the smaller provinces that are much more dependent. The difference between the larger provinces and the smaller provinces is just as great as that associated with the distinct character of Quebec, and makes any plans for decentralization far more complex.

Fourth, in some ways Quebec's positions are paradoxical and contradictory. On the one hand, it is in favour of major decentralization, and on the other hand, it insists on maintaining a 25% participation in federal institutions. There is strong consensus for both these demands in Quebec. The Quebec government's intransigence in this respect is reflected in its non-negotiable demand for a veto on any institutional change. Not only does this attitude reduce Quebec's room for manoeuvre, it weakens its bargaining position and isolates it from the other provinces. Politically, it is difficult for the other provinces to sell elsewhere in Canada this stand taken by Quebec.

Fifth, Quebeckers clearly want to decide their constitutional future by themselves for themselves. A Canadian referendum would be a political disaster because it would have no legitimacy in Quebec, unless the vote outside of Quebec confirms Quebec's vote. Such an exercise could only heighten the perception in Quebec that the rest of Canada is bert on dominating it, which naturally and understandably creates a lot of hostility in Quebec. Canada's native people would not recognize the legitimacy of a national referendum that decided their own constitutional future either.

I would like to make one last point on the flexibility of the general amending formula. Most amendments to the Canadian Constitution fall under the general formula, the so-called "7/50". Unfortunately, this formula does not necessarily ensure a politically legitimate decision. Amendments which did not have the support of Quebec or the two larger Western provinces could not be made under this formula. We cannot repeat the mistake of 1982. But

provinces de l'Ouest n'adhéreraient pas. On ne peut répéter l'erreur de 1982. Mais entre le «7/50» et l'unanimité, il y a une grande marge. Un des objectifs de votre Comité devrait être d'assurer une légitimité politique à une formule d'amendement qui se situerait entre l'inatteignable ou la presque inatteignable unanimité et la formule juridique du «7/50». Je vais y revenir.

[Translation]

between the 7/50 formula and unanimty, a wide range of options are possible. One of your committee's objectives should be to come up with a politically legitimate amending formula somewhere between the unattainable, or almost unattainable, unanimity formula and the legal 7/50 formula. I will come back to that.

• 0925

La ronde de négociation qui s'amorce sera difficile. Le Canada ne peut pas se permettre le luxe d'un échec. Votre rôle est de légitimer une démarche souple et flexible pour arriver à une première entente. Cet exercice est critique. Les éléments radicaux qui ne veulent pas d'entente, et on les retrouve des deux côtés de la frontière linguistique, se réjouissent d'une démarche qui serait lourde, tatillonne et rigide. Ils invoqueront tous les mythes et symboles de la démocratie pour imposer une telle démarche, car elle est compatible avec leurs attitudes cavalières face à un possible échec des négociations.

Le système politique préfère évidemment une démarche souple et simple. Mais le système politique n'a pas actuellement la légitimité pour contrer adéquatement une pression populaire favorisant telle ou telle démarche. Il est donc du devoir de votre Comité d'analyser froidement les enjeux des 18 prochains mois, d'examiner les options quant à la démarche et les pour et les contre de chacun, et d'en proposer une.

La responsabilité du Comité est donc des plus lourdes. Si le choix de la démarche ne garantit pas nécessairement le succès, il peut par contre en rendre l'échec inévitable. Méfiez-vous donc des tartuffes qui se cacheront derrière le voile de la démocratie et de la participation pour entraîner la démarche constitutionnelle dans un bourbier d'où elle ne saurait s'extriquer.

Un premier volet d'une démarche efficace et flexible traite du véhicule qui nous amènera à des propositions concrètes. Je voudrais d'abord vous mettre en garde contre la tenue d'une convention constitutionnelle. L'engouement récent pour une telle démarche reflète probablement la faible légitimité des acteurs en place et le goût amer qu'a laissé Meech. Mais la tenue d'une convention constitutionnelle est une fuite en avant, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, peut-on penser qu'une assemblée de 100 conventionnels sera plus efficace que le mode actuellement prescrit par la Constitution? Les amendements que nous devons envisager et les compromis que nous devrons dégager sont énormes. Peut-on penser que 100 néophytes, 100 esprits nouveaux puissent atteindre plus facilement les compromis qui s'imposent que ne le feront un nombre restreint de chefs de gouvernement élus? J'en doute fortement. Les conventionnels ne seront redevables que devant leur conscience et les coûts politiques d'un échec leur seront personnellement peu onéreux. Ils ont beaucoup moins d'incitation à accepter les compromis nécessaires.

The coming round of negotiations will be difficult. Canada cannot afford another failure. Your role is to legitimate a flexible process for reaching an initial agreement. This exercise is critical. Radicals who do not want an agreement, and who are to be found on both sides of the linguistic divide, would be delighted with an unwieldy, finicky and rigid process. They would brandish the myths and symbols of democracy in order to impose such a process, because it would be in keeping with their cavalier attitude to a possible breakdown in the negotiations.

The political system would obviously prefer a flexible simple process. However, at present it does not have the legitimacy it needs to withstand popular pressure for a given process. As a result, your committee must make a level-headed analysis of the issues of the next 18 months, consider the various options available, weigh the pros and cons of each and then propose a process.

The committee has a very heavy responsibility. Although the process itself will not necessarily guarantee sucess, it may lead straight to failure. Beware the hypocrites who hide behind the veil of democracy and participation only to lead the constitutional process into an inextricable quagmire.

The first step in an effective and flexible process involves a vehicle for making concrete proposals. Allow me first to caution you about constitutional conventions. The recent popularity of this model is probably a result of the little legitimacy that the present players have and of post-Meech bitterness. A constitutional convention would be evading responsibility for several reasons. First, could we really expect an assembly of 100 delegates to be more effective than the process provided for under the Constitution now? The amendments under consideration and the compromise that will be needed are very great. Would it be any easier for 100 neophytes, or 100 fresh minds to compromise than for a limited number of elected government leaders? I very much doubt it. Convention delegates would be accountable to their consciences alone and the political cost of failure would not be very great for them. They would have much less incentive to accept the necessary compromise.

La convention est un outil qui a déjà servi dans d'autres pays. Il faut toutefois se méfier des mythes et tenir compte des circonstances spécifiques d'aujourd'hui. Ottawa 1991 n'est pas Philadelphie 1787. Ainsi, la télévision dramatise aujourd'hui quotidiennement les enjeux et les arbitrages. Pourquoi nos conventionnels seraient-ils plus habilités que des politiciens expérimentés dans un tel contexte?

Nous devons aussi tenir compte de la lourdeur d'une convention: lourdeur pour sa mise en place législative, lourdeur pour choisir les délégués, lourdeur pour définir un programme, lourdeur pour apprendre à travailler ensemble. Or, que l'on aime ou non cette situation, le système politique est actuellement assujetti à une contrainte de temps. Des amendements significatifs doivent être obtenus d'ici l'automne 1992. La lourdeur de la convention constitutionnelle rend chimérique l'atteinte d'un tel objectif.

Le coprésident (M. Edwards): Excusez-moi, monsieur Côté. Je propose que nous annexions le reste de votre mémoire au compte rendu de la séance du Comité. Cela permettra aux députés de commencer à poser leurs questions. Êtes-vous d'accord?

M. Côté: Non. Je vais résumer en deux ou trois minutes le reste du rapport. Il s'agit des recommandations.

Le mécanisme de la convention constitutionnelle serait un désastre au Québec. Si vous voulez favoriser la souveraineté-association, embarquez-vous dans un mécanisme de convention constitutionnelle dans lequel aucun Québécois ne voudra s'embarquer.

#### • 0930

Ce qu'on peut recommander au lieu d'une assemblée constitutionnelle, c'est une structure visant essentiellement les mêmes objectifs de participation et de consultation. On peut envisager une commission parlementaire mixte du Sénat et de la Chambre à cette fin. Cette commission serait un peu comme la vôtre, mais aurait un mandat très spécifique dans le temps. Elle proposerait au gouvernement, au début de l'année prochaine, un canevas pour une discussion selon le mode actuel de réforme de la Constitution.

On peut envisager des variantes à ce modèle. Des personnalités non élues pourraient siéger à la commission, de plein pied ou à titre d'observateurs, ce qui permettrait d'y intégrer des gens de marque qui ne sont pas des parlementaires. C'est la formule que privilégient le Québec et le Manitoba. Que l'on aime ou non le résultat, dans les deux cas, on a eu une très grande légitimité politique et on a rencontré des échanciers très serrés. Ce sont deux des objectifs à toutes fins conciliables que l'on doit viser actuellement.

La Constitution du Canada prévoit une formule d'amendement, la formule générale, et on ne peut pas échapper à ce mécanisme-là. Votre Comité peut recommander pour le futur une nouvelle formule d'amendement, mais au cours des prochains mois, on va devoir vivre avec la formule actuelle.

Le problème de la formule actuelle est double. D'une part, la formule «7/50» n'a pas une légitimité politique suffisante. Nous devons atteindre un pourcentage de population beaucoup plus élevé. Par contre, l'exercice de

## [Traduction]

The convention model has already worked in other countries. However, we should be wary of the myths and remember the specific circumstances we face today. Ottawa 1991 is not Philadelphia 1787. Television today dramatizes issues and negotiations. In what way would convention delegates be better equipped than experienced politicians in such a context?

We should also consider the unwieldiness of a convention: the legislative set-up would be unwieldy, delegate selection would be unwieldy, defining an agenda would be unwieldy, and learning to work together would be an unwieldy process. Whether we like it or not, we are faced with a political deadline. Substantial amendments must be obtained by fall 1992. An unwieldy constitutional convention would make it impossible to achieve such a goal.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Excuse me, Mr. Côté. I suggest that we have the rest of your brief appended to the transcipt of the committee's proceedings. That would give MPs an opportunity to ask their questions. Is that all right?

Mr. Côté; No. I will take two or three minutes to summarize the rest of the report, containing recommendations.

A constitutional convention would be a disaster for Quebec. If you want to boost sovereignty-association, then set up a constitutional convention with which no Quebecker wants to be involved.

As an alternative to a constitutional assembly, we recommend a structure with the same goals for participation and consultation. This might take the form of a joint parliamentary committee of the Senate and House of Commons, somewhat along the lines of your committee, but with a very specific time frame for fulfilling its mandate. Early next year, it would propose to the government a framework for discussion as provided for in the current process to reform the Constitution.

There could be variations on this model. Non-elected personalities might sit on the committee, as full members or as observers, so as to include eminent persons who are not parliamentarians. This formula is backed by Quebec and Manitoba. Whether we like the result or not, it would enjoy a great deal of political legitimacy and a tight deadline would be met. These two reconcilable goals should be on the agenda now.

The general amending formula in the Constitution of Canada is a mechanism that cannot be ignored. Your committee may well recommend a new amending formula for future change, but over the coming months, we will have to live with the current formula.

The problem with the current formula is twofold. On the one hand, the 7/50 formula does not enjoy sufficient political legitimacy. We should be aiming at a far higher percentage of the population. On the other hand, the Meech exercise in

Meech a légitimisé en quelque sorte l'unanimité comme règle de décision. Je pense qu'en 1982, il a été sage de restreindre la règle de l'unanimité à un nombre très limité d'articles. Il est important que votre Comité légitlmise une règle de décision qui n'est pas l'unanimité pour les prochains mois. Si on essaie d'avoir l'unanimité pour les prochains mois, on ne sera pas capable de l'atteindre.

Je ne sais pas quelles seront vos recommandations à long terme, mais vous regarderez mon rapport. J'ai même fait un tableau. Si on peut atteindre un pourcentage comme «7/85», on atteint un consensus politique suffisamment large au Canada, particulièrement sur une base régionale. Il est important que votre Comité légitimise une règle de décision qui ne soit pas l'unanimité pour les amendements. C'est-à-dire que vous légitimisez en quelque sorte la règle de 1982 avec un seuil politique probablement plus élevé.

Deux autres choses pourraient être importantes dans le débat. Votre Comité, encore là, pourrait contribuer à l'amélioration du débat.

Premièrement, il faudrait diviser en plusieurs catégories les amendements soumis à l'approbation. En particulier, les amendements nécessitant l'unanimité devraient être ségrégués des amendements soumis à la formule générale. Si on avait suivi cette règle très simple dans le cas de Meech, on aurait eu beaucoup moins de problèmes. Le débat aurait été tout aussi vigoureux, mais au moins, on serait arrivé à une résolution. Cela n'aurait pas été un tout sans compromis.

Le deuxième principe porte sur un découpage séquentiel des amendements. Il est impensable que l'on puisse régler tous les problèmes en 1992. Il me paraît souhaitable de décomposer la tâche de révision constitutionnelle en phases relativement digestibles. Je vois de nombreux avantages à remettre à plus tard différents points sur lesquels il n'y a pas consensus, ou encore la question des autochtones; on va former une commission royale pour étudier cette question.

Il faut bien se dire que le Québec ne demande pas une révision totale de la Constitution en 1992, mais plutôt une véritable et tangible démonstration qu'il peut y avoir des changements au processus constitutionnel canadien. Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Côté, merci de votre présentation.

M. Blackburn (Jonquière): Monsieur Côté, je vous ai écouté parler de la formule d'amendement constitutionnel avec beaucoup d'attention.

Dans votre esprit, il est clair qu'il faut se sortir du carcan de la clause de l'unanimité. C'est elle qui a entraîné l'échec de Meech, et on risque d'arriver encore une fois à des résultats semblables si on ne change pas la formule d'amendement.

On sait combien il est important pour le Québec d'avoir un droit de veto. Tant pour protéger l'héritage qu'il a depuis 1867 en tant que peuple fondateur du Canada que pour protéger l'avenir des générations futures, il doit avoit un droit de veto sur les changements constitutionnels à venir.

[Translation]

some respects lent legitimacy to unanimous decision making. I think that in 1982 it was wise to restrict the unanimity rule to a very small number of clauses. It is important that your committee legitimize a decision-making rule that does not call for unanimity, for the coming months. Any attempt to achieve unanimity within that time frame will be in vain.

I do not know what recommendations you will be making in the long term, but I refer you to my report. I have even included a table. Something like seven provinces with 85% of the population would represent a broad enough political consensus in Canada, especially on a regional basis. It is important that your committee legitimize a decision-making rule that does not require unanimity for amendments. In some respects, this entails legitimizing the 1982 rule, probably with a politically higher threshold.

Two other points might be important in the debate. Again, your committee might help improve the debate.

First, amendments submitted for approval must be divided into several categories. Amendments requiring unanimity must in particular be separated from amendments falling under the general formula. Had this very simple rule been followed in the case of Meech Lake, we would have saved ourselves a lot of trouble. The debate would have been just as lively, but at least we would have agreed on a resolution. It would not have been a seamless web that precluded all compromise.

The second point involves a sequential division of the amendments. We cannot hope to resolve all of the problems in 1992. In my view, the task of revising the Constitution should be divided up into relatively digestible chunks. I see many advantages in putting off various contentious points or the native issue, which a royal commission will be looking into.

We must realize that Quebec is not asking for a complete overhaul of the Constitution in 1992. It wants a true and tangible demonstration that changes can be made to the Canadian constitutional process. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Côté, thank you for your presentation.

Mr. Blackburn (Jonquière): Mr. Côté, I have listened with great interest to your comments on the constitutional amending formula.

To your mind, it is clear that we must get out of the unanimity straitjacket. It was responsible for the demise of Meech, and we may end up with more of the same if we do not change the amending formula.

We know how important it is for Quebec to have a veto. To protect its heritage as a founding people of Canada since 1867 and to protect its future generations, Quebec must have a veto on future constitutional change.

• 0935

Le problème est de savoir comment on vend le droit de veto, comment on pourrait le faire accepter par les provinces autres que le Québec. Permettez-moi d'avancer la thèse suivante. J'aimerais vos commentaires sur cette thèse. Les autres provinces craignent, lorsqu'on parle d'accorder un droit de veto au Québec seulement, un abus du Québec. Ils craignent que le Québec utilise ce pouvoir de façon abusive. Les autres provinces se trouvent donc constamment en situation de chantage. Elles croient qu'elles ne seraient pas capables de faire des changements parce que le Québec utiliserait, de façon constante, son droit de veto. Pourquoi ne pas baliser ce droit de veto?

Par exemple, admettons qu'on garde la formule de sept provinces sur dix, comportant 50 p. 100 de la population canadienne. Admettons aussi qu'on donne au Québec un droit de veto tel que le Québec le mentionne dans le rapport Allaire. Et si le Québec utilisait un jour son droit de veto contre un amendement quelconque, ou si le Québec disait que tel amendement ne fait pas son affaire et utilisait encore son droit de veto, que se passerait-il?

Il faudrait donc baliser ce droit de veto pour faire en sorte que le Québec le fasse entériner par le peuple, par voie de référendum, à chaque fois qu'il l'utiliserait. S'il n'utilise pas son droit de veto, s'il est d'accord, l'amendement est accepté. Mais s'il l'utilise, il devrait le faire plébisciter.

Une telle solution pourrait-elle sécuriser davantage les provinces anglophones? Peut-on penser qu'un premier ministre ne pourrait pas abuser de son pouvoir parce qu'il saura qu'il doit aller devant le peuple à chaque fois? Est-ce que ce serait plus sécurisant pour les provinces anglaises? Le Québec serait encore la seule province avec un droit de veto qui lui donnerait une protection sur son développement futur et sur les garanties constitutionnelles. Cette formule ne mériterait-elle pas d'être regardée d'un peu plus près?

M. Côté: Que l'exercice du droit de veto soit assujetti à un référendum dans une province, au Québec en particulier, n'est pas à exclure, ce serait peut-être une bonne chose. La formule temporiserait l'exercice du droit de veto. Mais je voudrais souligner par contre qu'il est impensable que seul le Québec ait un droit de veto dans la Constitution canadienne. Je comprends que dans la perspective du Québec le droit de veto est important. Il faut bien comprendre que le défi de la Constitution canadienne est de structurer autour de la diversité du Canada. La diversité est peut-être l'essence du Canada et le respect de cette diversité est son principe unificateur, en quelque sorte.

Si le caractère distinct du Québec est un des éléments de la diversité, l'autre élément c'est la présence de petites provinces et de grandes provinces. Il est impensable que des changements constitutionnels significatifs proposés par le Québec n'obtiennent pas l'adhésion, disons, de l'Ontario ou encore des deux provinces de l'Ouest, la Colombie-Britannique ou l'Alberta. On se retrouverait dans la même situation déstabilisée qu'on connaît actuellement. Il faut penser à une formule qui donne en quelque sorte—peut-être pas aux régions, parce qu'on a vu par le passé que ce principe n'a pas fonctionné—un droit de veto à plusieurs instances au Canada.

[Traduction]

The problem is getting the other provinces to agree to a veto for Quebec. Let me make the following assumption. I would like to hear your comments on this. The other provinces are concerned that were it given a veto, Quebec would abuse this power. The other provinces feel that they would be constantly blackmailed, that they would not be able to make any changes because Quebec would continually use its veto. Why not include a safeguard with the veto?

For example, let us say we keep the formula requiring seven out of ten provinces with 50% of the Canadian population. Let us also suppose that Quebec is given the veto it calls for in the Allaire report. Were Quebec to use its veto against an amendment, what would happen?

A safeguard would have to be included with this veto requiring Quebec to hold a referendum every time it intended to use that veto. If Quebec agreed with an amendment and did not use its veto, then the amendment would carry. If it did use the veto, it would have to hold a plebiscite first.

Do you think that this sort of arrangement would be more acceptable to the English-speaking provinces? Would this prevent a premier from abusing his power because he would have to go to the people before using it? Would the English provinces feel happier with this? Quebec would still be the only province with a veto to protect its future development and give it constitutional guarantees. Does this formula not deserve closer consideration?

Mr. Côté: The use of a veto being put to a provincial referendum, and in Quebec in particular, should not be ruled out. It might be a good idea. It would postpone a veto. However, I would say that Quebec alone could never have a veto in the Canadian Constitution. I understand that from Quebec's point of view the veto is important. You must understand that the challenge of the Canadian Constitution is to accommodate Canada's diversity. Diversity is perhaps Canada's essence and respecting this diversity is in a sense what holds Canada together.

If Quebec's distinct character is one element of that diversity, the other is the presence of small and large provinces. It would be unthinkable for significant constitutional changes proposed by Quebec to be opposed, say, by Ontario or the two western provinces, British Columbia or Alberta. We would find ourselves in the same unstable situation as today. We have to come up with a formula that gives a sort of veto to several levels of government in Canada—not perhaps to the regions, since we have seen in the past that this principle has not worked.

Peut-être que le Comité voudra considérer d'autres formules que la formule «7-50». Si on considère la formule, disons, «7-85»—je ne suis pas un expert dans ce domaine—peut-être que les choses iraient mieux. Mais c'est un point que vous pourriez approfondir avec des experts constitutionnels.

Mais sur le plan politique—et c'est là mon expertise—je doute qu'une constitution, où le Québec serait la seule province avec un droit de veto, ait suffisamment de légitimité politique à travers le Canada. La Constitution doit être respectée par tous les Canadiens. Il faut que les principes qui la sous-tendent soient respectés à la grandeur du Canada. On ne peut donc pas donner un droit de veto à une province, si différente soit-elle, si distincte soit-elle. Il faut s'assurer que le droit de veto soit établi sur d'autres principes que ce seul élément de diversité.

M. Blackburn: Prenons votre exemple de sept provinces comportant 85 p. 100 de la population canadienne. Est-ce qu'on ne risque pas d'indiquer aux petites provinces qu'on ne les considère pas comme importantes puisqu'on inclut seulement les provinces populeuses?

• 0940

M. Côté: Non, il n'y a pas de formule magique. Il faudra des compromis. Je ne me prétends pas être expert dans ces choses. Cependant, si dans un processus d'amendement on a 85 p. 100 de la population des provinces, représentant 45 p. 100 de la population totale, faites les calculs et vous verrez qu'on aurait probablement suffisamment de légitimité politique pour éviter les pressions d'éclatement qu'on vit actuellement.

M. Blackburn: Merci. Je laisse la parole à M<sup>me</sup> Bertrand.

Le coprésident (M. Edwards): Madame Bertrand.

Mme Bertrand (Brome-Missisquoi): Merci, monsieur le président.

Permettez-moi de commencer en souhaitant la bienvenue à monsieur le coprésident, et à mes collègues dans «la Belle province». Je souhaite que vous jouirez pendant quelques jours de la joie de vivre des Québécois.

Monsieur Côté, il me fait plaisir de vous revoir. Vous êtes un communicateur, je pense que c'est votre spécialité.

L'expérience de Meech a fait réaliser à l'ensemble du pays, et surtout aux gouvernants, que le public aimerait avoir son mot à dire dans la modification de sa Constitution. Je pense qu'au Québec on l'a moins senti parce que le gouvernement du Québec a tenu des commissions parlementaires sur le débat de Meech; ce que les autres provinces n'ont pas fait. Mais, à la grandeur du pays, ce désir de participer s'est manifesté. Avez-vous une suggestion innovatrice sur ce point. Je ne parle pas de consultation par le biais d'une constituante ou d'un référendum puisque vous avez des opinions très fermes sur ces méthodes. Je crois que les gens peuvent toujours faire valoir leurs opinions auprès de leur député. Ils peuvent écrire à leur député sans frais, ils peuvent lui téléphoner sept jours par semaine, ils peuvent écrire des lettres aux lecteurs des journaux et ils peuvent s'exprimer sur les lignes ouvertes. Je pense que la population peut s'exprimer. Mais, actuellement, est-ce que ce désir n'est pas plus fort?

[Translation]

Perhaps the committee could consider alternatives to the 7/50 formula. Though I am no expert, perhaps we would be better off with a 7/85 formula. But that is a point you could discuss in more detail with constitutional experts.

However, in political terms—and here I do have some expertise—I doubt whether a constitution that provides a veto for Quebec alone would have enough political legitimacy across Canada. The Constitution must be respected by all Canadians. Its underlying principles must be respected across Canada. No one province can be given a veto, however different or distinct that province is. We must ensure that the veto is based on other principles than diversity alone.

Mr. Blackburn: Let us take your example of seven provinces representing 85% of Canadians. Would we not run the risk of giving the smaller provinces the impression that we do not consider them to be as important since only the most populous provinces would be included?

Mr. Côté: No, there is no magic formula. We will need compromise. I am not saying I am an expert in those things. However, if an amendment were supported by provinces with 85% of the population, and by 45% of the total population, do the calculations and you will see that we would probably have enough political legitimacy to avoid the Balkanizing pressures we are now experiencing.

Mr. Blackburn: Thank you. I will leave the floor to Mrs. Bertrand.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mrs. Bertrand.

Mrs. Bertrand (Brome-Missisquoi): Thank you, Mr. Chairman.

Let me first welcome the joint chairman and my colleagues to "la belle province". I hope that you will be able to enjoy Quebeckers' joie de vivre for a few days.

Mr. Côté, it is a pleasure to see you again. You are a communicator—I think that is your specialty.

The Meech Lake experience made the country and especially its leaders to realize that the public would like to have a say in amending the Constitution. I think that in Quebec, it was felt less because the Government of Quebec held parliamentary committee hearings on the Meech Lake debate; the other provinces did not. But this wish to participate was evident all across the country. Do you have any innovative suggestions on this point? I do not mean consultation through a constituent assembly or a referendum, because you have very firm opinions on these methods. I think that people can always express their opinions to their MPs. They can write to their MP postage free, they can phone him seven days a week, they can write letters to the editor and they can express themselves on open line shows. I think the population can make itself heard. But is that wish not stronger now?

M. Côté: Il faudrait faire attention pour bien comprendre qu'entre le processus de Meech et le processus actuel, il y a de très grandes différences. Le vice fondamental de Meech remonte à sa genèse, lorsque les premiers ministres ont soudainement, en l'espace d'une nuit, trouvé la formule magique. Aucune formule magique ne règlera la question canadienne. Elle sera faite de compromis. Si les débats de 1986 et de 1987 avaient inclus une grande participation du public, ce qui n'a pas été le cas, sauf au Québec, on aurait probablement évité l'erreur de Meech.

Actuellement, dans le débat, il n'y a aucune proposition sur la table, sauf celle du Québec. Mais il n'y a pas de proposition concrète. Le débat est très sain. La consultation populaire qui se fait grâce à votre Comité un peu partout, comme dans les comités provinciaux, est très saine. Ce débat doit être préalable à toute entente qui nous renverrait vers un processus d'approbation populaire. On n'a pas eu cette première étape avec Meech. On en voit les conséquences actuellement. Maintenant, les gens deviennent un peu des experts, si vous voulez, et ils seront en mesure de baliser le compromis. La Constitution canadienne, ultimement, sera faite de compromis.

Le coprésident (M. Edwards): Je regrette, madame, votre temps est terminé. Monsieur Ouellet.

 $\begin{tabular}{ll} \textbf{M. Ouellet (Papineau-Saint-Michel):} & Merci, monsieur le président. \end{tabular}$ 

M<sup>me</sup> Bertrand souhaitait la bienvenue au Québec, mais je dirai bienvenue à Montréal au Comité conjoint de la Chambre des communes et du Sénat canadien sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

Je pense qu'il est opportun que ce Comité siège au Québec et entende des Québécois authentiques faire des suggestions sur la meilleure méthode pour obtenir une modification de notre Constitution qui conviendrait aux aspirations du Québec.

Je félicite M. Côté de son exposé. C'est un témoignage assez important qui nous met en garde, en particulier, contre la tentation de vouloir accepter cette suggestion qui semble facile et attrayante, à savoir cette idée d'assemblée constituante. Je pense que les remarques qu'il nous a faites au sujet des difficultés et de la légitimité même de cette assemblée constituante sont très importantes. En tout cas, de notre côté, nous acceptons volontiers ces recommandations.

• 0945

J'aimerais lui demander comment il pense que l'on peut débloquer cette impasse constitutionnelle, sans avoir l'air de le faire en marge du Québec. La situation est la suivante: le gouvernement du Québec a dit que jamais plus il ne se fera prendre dans une démarche parmi onze premiers ministres. Or, en réalité, pour faire des amendements à la Constitution, il faut forcément que le Parlement du Canada passe ses amendements et que les législatures des provinces passent leurs amendements. Alors, comment peut-on délier ce noeud gordien où le Québec ne veut pas négocier avec les autres provinces alors que pour avoir ce qu'il veut, il faut forcément que les autres provinces acceptent aussi?

[Traduction]

Mr. Côté: You have to be careful and understand that the present process is very different from Meech. The fundamental problem with Meech goes back to when it began, with the First Ministers finding the magic formula overnight. No magic formula will settle the Canadian question. It will be settled by compromise. If the 1986 and 1987 debates had included broad public participation, which was not the case, except in Quebec, we probably would have avoided the error of Meech.

Right now, in this debate, there is no proposal on the table except Quebec's. But there is no concrete proposal. The debate is very healthy. This public consultation that is being done through your committee everywhere, as well as through provincial committees, is very healthy. This debate must precede any agreement that would send us right back to a public approval process. We did not get that first stage with Meech. We now see the consequences. Today, people are becoming somewhat and they will be in a position to evaluate the compromise. Ultimately, the Canadian Constitution will be the result of compromise.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I am sorry, madam, your time is up. Mr. Ouellet.

Mr. Ouellet (Papineau—Saint-Michel): Thank you, Mr. Chairman.

Mrs. Bertrand welcomed you to Quebec, but I will say welcome to Montreal to the Joint Committee of the House of Commons and the Canadian Senate on the process for amending the Constitution of Canada.

I think it is timely to have this committee sitting in Quebec to hear real Quebeckers making suggestions on the best way of amending our Constitution in a manner responsive to Quebec's aspirations.

I congratulate Mr. Côté for his statement. It is a rather important one warning us, in particular, to resist the temptation of trying to accept the seemingly easy and attractive suggestion of a constituent assembly. I think the comments he made concerning the problems and the very legitimacy of this constituent assembly are most important. In any case, as far as we are concerned, we readily accept these recommendations.

I would like to ask him how he thinks we can get out of this constitutional dead end without seeming to do it behind Quebec's back. Here is the situation: The Quebec government says that never again it will participate in anything involving the 11 First Ministers. Now, in real life, to amend the Constitution, the Parliament of Canada must pass its amendments and the provincial legislatures have to pass theirs. So how can we untie this Gordian knot where Quebec does not want to negotiate with the other provinces while to get what it wants, the other provinces must also accept?

M. Côté: Les noeuds gordiens, vous savez, sont rarement tranchés, ils sont défaits. En politique, on met toujours des mesures absolues. Mais, finalement, on aboutit toujours à une solution. La première étape d'une négociátion se fait sous forme de table de négociation. Mais il est évident que le Québec ne participera pas à une assemblée de 11 ministres qui constitueraient cette table de négociation.

Si on avait, sur la table, une proposition émanant d'un comité comme le vôtre, une proposition qui situerait le processus de révision constitutionnelle et qui offrirait surtout des changements immédiats, si cette proposition émanait d'un comité pourvu d'une très grande légitimité et si la proposition avait d'abord été négociée ou discutée avec des représentants du gouvernement du Québec et avec des représentants d'autres provinces, je pense qu'après une première réunion, même si le Québec n'y est pas... Bref! Il y aurait d'autres réunions où finalement on se retrouverait autour d'une table avec les 11 premiers ministres. Éventuellement, il faudra qu'on rassemble autour d'une table les 11 premiers ministres. M. Bourassa n'a pas dit qu'il ne reviendrait jamais à une table de 11 premiers ministres. Donc, la procédure ne commencerait pas avec 11 premiers ministres.

Ultimement, si on fait des amendements à la réforme, si le *momentum* est là, si on démontre que le processus fonctionne et qu'il y a de la bonne volonté, je suis certain qu'on réussira à réunir autour d'une même table les acteurs qui doivent s'y trouver.

M. Ouellet: Monsieur Côté, quand vous dites qu'il faudrait que ce soit un comité un peu semblable à celui-ci, et que ce comité ait une légitimité, dans votre esprit, parlezvous d'un comité composé à la fois de représentants du gouvernement du Parti progressiste conservateur, de représentants du Parti libéral du Canada et de représentants du Nouveau parti démocratique? Est-ce que vous impliquez la participation des trois grandes formations politiques canadiennes dans cette démarche?

M. Côté: Oui, on devrait dépolitiser le débat constitutionnel, «départisaniser» le débat constitutionnel. On doit aussi s'inspirer de l'exemple du Manitoba avec le comité Fox-Decent, de l'exemple du Québec avec la commission Bélanger-Campeau. Qu'on aime ou non les conclusions de ces deux rapports, il n'y a pas de doute qu'au chapitre du processus, ces deux commissions ont très bien fonctionné. Elles ont rencontré des échéanciers serrés et elles ont trouvé quand même des positions, les meilleures qu'on pouvait trouver dans ces deux provinces. Dans les deux cas, elles ont eu une très grande légitimité.

Au Québec, on peut toujours critiquer la commission Bélanger-Campeau. Mais personne n'a pensé, n'a même osé penser contester sa légitimité. Il en est de même pour la commission Fox-Decent, au Manitoba. On a beaucoup critiqué le rapport Fox-Decent, mais jamais on a critiqué le processus qui a suivi. Il y a une leçon à tirer de ces événements: on a deux succès, coup sur coup, dans deux provinces, avec deux situations difficiles, deux échéanciers très serrés. Dans les deux cas, le processus a bien fonctionné.

[Translation]

Mr. Côté: You know, Gordian knots are rarely cut: they are unravelled. In politics, you always use absolute terms. But finally you always arrive at a solution. The first stage of a negotiation takes place at a bargaining table. It is clear that Quebec will not participate in a meeting of 11 ministers sitting around this bargaining table.

If you had a proposal on the table from a committee like yours, a proposal setting out the constitutional revision process and offering mainly immediate changes, if this proposal came from a committee that was very legitimate and if the proposal had been negotiated or discussed beforehand with representatives of the Quebec government and of the other provinces, I think that after a first meeting, even though Quebec were not there...well, you get the drift! You would have other meetings where finally you would find yourselves around a table with the 11 First Ministers. Eventually, you would have to get the 11 First Ministers around a table. Mr. Bourassa did not say that he would never again sit at a table of 11 First Ministers. So the procedure would not start off with the 11 First Ministers.

Ultimately, if amendments are made to the reform, if the momentum is there, if it is demonstrated that the process works and that there is good will, I am sure that everyone who should be around the table will be there.

Mr. Ouellet: Mr. Côté, when you say that you would have to have a committee something like this one, and that this committee has to have legitimacy, in your mind, do you mean a committee with government representatives from the Progressive Conservative Party, representatives from the Liberal Party of Canada and representatives from the New Democratic Party? Are you implying the involvement of the three main Canadian political parties in this?

Mr. Côté: Yes, the constitutional debate should be depoliticized and made non-partisan. We should look at Manitoba's example with the Fox-Decent Committee or Quebec's example with the Bélanger-Campeau Commission. Whether you like the conclusions of those two reports or not, there is no doubt that as far as process is concerned, both those two committees worked very well. They met some tight deadlines and they even came up with positions, the best ones to be found in those two provinces. They were both very legitimate.

You can always criticize the Bélanger-Campeau Commission in Quebec. But no one has thought or even dared think of challenging its legitimacy. The same thing goes for the Fox-Decent Commission in Manitoba. The Fox-Decent report was much criticized, but not the process it followed. There is a lesson to be learned from those events: success in two provinces, one after the other, with two difficult situations and two very tight deadlines. In both cases, the process worked well.

M. Ouellet: Je suis très heureux de la suggestion que vous faites. On doit se rappeler que la commission Bélanger-Campeau a été créée, non pas unilatéralement par le premier ministre Bourassa, mais à la fois par le premier ministre et par le chef de l'opposition. La décision a été réfléchie, et, dans une certaine mesure, elle dépolitisait au départ le dossier par une démarche conjointe du premier ministre et du chef de l'opposition.

• 0950

Je pense que le premier ministre du Canada devrait s'inspirer de ce précédent du premier ministre Bourassa dans sa prochaine démarche pour essayer de dénouer l'impasse constitutionnelle dans laquelle nous sommes. Je vous remercie de la suggestion.

Le coprésident (M. Edwards): Madame Maheu.

Mme Maheu (Saint-Laurent—Cartierville): Merci, monsieur le président.

Je voudrais également ajouter un mot de bienvenue à nos collègues de la Chambre.

Welcome, colleagues, to *la Belle province*, and welcome to Montreal.

Monsieur Côté, je vous remercie pour votre mémoire. Je voulais m'étendre sur quelques points. D'ailleurs, quand vous avez parlé de Meech et de l'unanimité, je pense que l'on ne doit jamais oublier les termes de cet accord. L'unanimité n'était pas requise.

Vous avez dit qu'un référendum pan-canadien soulèverait une hostilité très grande au Québec. On a souvent entendu dire qu'on devait tenir une consultation avec la population pour passer ensuite à un dossier final puis à une consultation de la population par référendum.

Est-ce que vous avez eu le temps d'y réfléchir? Il ne s'agit pas de commencer par un référendum mais d'aboutir à un référendum sur une entente. J'aime bien votre idée. Je suis d'accord avec vous qu'une assemblée consultante pourrait rencontrer des problèmes insurmontables.

Mais, si un comité conjoint de membres élus partaient en consultation ou convoquaient les gens à Ottawa pour les consulter, est-ce que la demande du public serait satisfaite comme on le demande à travers le pays?

M. Côté: Oui, je crois que oui. Mais encore là, le processus actuel est très différent de Meech; par contre, le processus a très bien réussi au Manitoba et au Québec.

Il faut faire bien attention lorsqu'on lance de nouvelles institutions qu'on ne connaît pas. L'assemblée constitutionnelle ou conventionnelle prendrait des mois, uniquement pour se développer et élaborer quelque chose.

Il faut bien voir aussi que le référendum qui existe depuis des centaines d'années n'a jamais été très utilisé. Il y a une certaine sagesse dans les systèmes politiques à travers le monde pour ne pas trop utiliser les référendums.

Un référendum peut être tout autant source de divisions que constructif. C'est peut-être une bonne chose d'utiliser le référendum lorsqu'il le faut, mais il ne faut pas voir le référendum comme un outil qui bâtit un pays. Il est clair

[Traduction]

Mr. Ouellet: I really like your suggestion. We should remember that the Bélanger-Campeau Commission was unilaterally set up not by Premier Bourassa but by both the Premier and the Leader of the Opposition. It was a considered decision and to some extent depoliticized the issue from the start because it was a joint undertaking by the Premier and the Leader of the Opposition.

I think that the Prime Minister of Canada should use Premier Bourassa's precedent in his next move to break the current constitutional impasse. Thank you for the suggestion.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mrs. Maheu.

Mrs. Maheu (Saint-Laurent—Cartierville): Thank you, Mr. Chairman.

I would also like to welcome our colleagues from the House of Commons.

Bienvenue, chers collègues, dans la belle province et bienvenue à Montréal.

Mr. Côté, thank you for your brief. I would like to come back to some points. Indeed, when you talk about Meech and unanimity, let us never forget the terms of this agreement. Unanimity was not required.

You said that a Canada-wide referendum would raise a lot of hostility in Quebec. We often heard that the people should be consulted before we go to a final proposal and then to a referendum.

Have you had time to think about this? It is not that we would start with a referendum but that we would ultimately have a referendum on an agreement. I like your idea. I agree with you that a consultative assembly could run into insurmountable problems.

But if a joint committee of elected members were to consult across the country or call people to Ottawa for consultation, would that satisfy the public demand throughout the country?

Mr. Côté: Yes, I think it would. But there again, the current process is very different from Meech; yet I think that the process was very successful in Manitoba and in Quebec.

We have to be very careful with new unfamiliar institutions. A constitutional assembly or convention would take months just to set up and do something.

Let us not forget that the referendum process that has existed for hundreds of years has never been widely used. There is a certain wisdom in the political systems throughout the world which keeps them from calling too many referenda.

A referendum can be divisive as well as constructive. It may be good to use it when necessary, but we should not think of it as a tool to build a country. It is clear that a referendum is more divisive than constructive. It can be used

qu'un référendum divise plutôt qu'il bâtit. On peut l'utiliser peut-être pour trancher des questions, mais le débat n'est pas régler pour autant. On se retrouve avec un pays plus divisé qu'avant.

Et un référendum qui porterait sur des questions régionales pourrait être déstabilisateur, car on aurait besoin d'une double majorité. Toute solution qui ne donnerait pas une double majorité serait déstabilisatrice. Il faut bien comprendre qu'on ne peut pas légiférer la double majorité. On ne peut pas la légiférer, mais on sait que sur le plan politique, sans cette double majorité, on a un plus gros problème après, qu'avant. Et puisqu'on ne peut pas la légiférer, je vous recommanderais de ne pas y toucher.

Ms Hunter (Saanich—Gulf Islands): I would like to say how pleased I am to be in *la Belle province*. We have been waiting a long time to come to Quebec. We saved it until the end.

Before I ask you any questions, Mr. Côté, I have a message from the rest of Canada that I think needs to be heard in Quebec.

• 0955

I think there is a perception in Quebec that the rest of Canada is antagonistic to Quebec now. I think it would be confirmed by my Quebec colleagues that such a perception is not so. The unity of the message we are hearing from those who have come before us—and we have heard over 190 presentations—is that people are frightened that the message delivered during the Meech Lake accord process was misinterpreted.

The antagonism is not against Quebec; it is against politicians. There is a failure of the political process, and we have to find a way to heal those very deep wounds. As has been discussed, one way is to open the process, because politicians are so widely distrusted, at least in the rest of Canada. I do not know about Quebec, but I presume that Quebeckers are equally sceptical of politicians' capabilities.

I would like to explore more with you the idea of the constituent assembly and the whole question of legitimacy. I know we have a tight timeframe, but could you reiterate what you see as the way in which a body such as this could be constructed in order to address that anger against politicians? We are yet the ones who ultimately have to bring about the solution.

Mr. Côté: Some feel that one way out is to throw him out and get a new picture and a new person in and try again with a different formula. But it is not certain that the different, new formula will be better.

I must say that I do not believe that if we change the actors then we will necessarily achieve better results. There are some good things to say about the political process and the experienced politicians. They know how to reach compromises, how to deal with perceptions, and how to communicate with people. They failed with the Meech Lake accord, but not because of the individuals. It had a lot more to do with the process that was followed and the fact that the initial deal was reached without consultation. If we avoid the mistake of the Meech Lake accord, I think the political process and system can redeem themselves in the eyes of Canadians.

## [Translation]

to decide matters, but it does not end the debate. We find ourselves with a country more divided than before.

A referendum on regional issues could be destabilizing because it would require a double majority. Any solution not supported by a double majority would be destabilizing. We have to understand that this double majority cannot be legislated. We cannot legislate it but we know that politically, without this double majority, we have a bigger problem after than before. And since we cannot legislate it, I would recommend that you not touch it.

Mme Hunter (Saanich—les Îles-du-Golfe): Tout d'abord, je suis ravie d'être dans la belle province. Il y a longtemps que nous attendons de venir au Québec. Nous avons réservé cela pour la fin

Avant de vous poser des questions, monsieur Côté, j'ai un message à transmettre au Québec de la part du reste du Canada.

Je crois en effet que l'on a l'impression au Québec que le reste du Canada est maintenant contre le Québec. Mes collègues du Québec vous confirmeraient que ce n'est pas le cas. Le message que nous ont transmis tous ceux qui ont comparu devant nous—et nous avons entendu plus de 190 témoignages—est que l'on a peur que le message qui a été transmis dans le contexte du lac Meech ait été mal interprété.

L'antagonisme ne vise pas le Québec; il vise le monde politique. C'est un échec du processus politique et il nous faut trouver un moyen de cicatriser ces blessures très profondes. Comme on l'a dit, une solution serait d'élargir le processus parce que l'on n'a plus confiance dans le monde politique, du moins dans le reste du Canada. Je ne sais pas ce qu'il en est au Québec, mais je suppose que les Québécois sont aussi sceptiques que les autres et considèrent le monde politique tout à fait incapable.

J'aimerais revenir sur l'idée de l'assemblée constituante et sur toute la question de légitimité. Je sais que nous n'avons pas beaucoup de temps, mais pourriez-vous nous redire comment vous envisagez qu'un organisme comme celui-ci puisse se présenter afin d'atténuer la colère qui s'élève contre le monde politique? En fin de compte, c'est nous qui devons trouver la solution.

M. Côté: Certains estiment qu'une solution serait de l'envoyer promener et de recommencer avec quelqu'un de nouveau pour tenter une formule différente. Toutefois, il n'est pas certain que cette nouvelle formule sera meilleure.

Je dois dire que je ne crois pas qu'en changeant les acteurs on puisse nécessairement obtenir de meilleurs résultats. Tout n'est pas mauvais dans le processus politique et il y a dans le monde politique des gens d'expérience qui savent comment parvenir à des compromis, réagir devant certaines perceptions et communiquer avec les gens. L'Accord du lac Meech fut un échec mais ce ne sont pas les individus qui étaient en cause. C'est le processus et le fait que l'entente initiale avait été conclue sans consultation préalable. Si nous évitons l'erreur commise dans le cas du lac Meech, je crois que le processus et le système politique pourront retrouver la faveur des Canadiens.

We have formulae that work very well. The Fox-Decent committee in Manitoba worked very well and had a lot of legitimacy, yet involved both politicians and people from the general public and it was able to meet a very tight schedule. In Quebec, the Bélanger-Campeau process also worked well. So we can try to work with what we have by finding the formula that can meet the specific situation.

Unfortunately, the constituent assembly is not properly suitable for our problems at the moment. It is something totally new. It would need legislation and a huge debate on selecting the delegates and those who would be represented, and nobody has really thought about that. We should not improvise in these matters. It is good to discuss these things for a while. Political debate is very important. Yet we are forced to do something fairly quickly, whether we like it or not.

So the problems with a constituent assembly are multifold. Just the question of forming such an assembly is a big problem and will take time. The representation of Quebec is totally uncertain, because the provincial government has painted itself into a corner and I do not know whether you will get any prominent Quebeckers. That approach would then be the recipe for disaster, because it would basically give a blessing to the concept of two countries and I do not think you should do so.

There is a lot more to the Canadian diversity than just Quebec. There is also the problem of the small provinces versus the big provinces. Take the Meech Lake accord, which was not anti-Quebec, but a lot of the small provinces were scared of the big provinces and perhaps that is the major reason why the Meech Lake accord did not pass. The small provinces were afraid that the federal government would be weakened by some of the provisions of the accord, so they initially turned against it. The discussion went into other areas, but it was initially the small provinces that were not very happy with the Meech Lake accord.

• 1000

Because of these things, the constitutional assembly would not work. It would not be ready on time; the people at the constitutional assembly would not necessarily be better; and, third, the non-participation of Quebec could create a major rift.

We have other processes that work. We have seen the Fox-Decent committee. We have seen Bélanger-Campeau. Why do we not try that?

Ms Hunter: You say we do not have time to legislate, but what I have interpreted from the rest of Canada is that there is—I was going to say "political will" but even the word "political" is tainted now—a people's will to do this. Perhaps we do not need legislation. As you may have read in today's newspapers, there seems to be a ground swell of opinion that what we need is not to throw out the old politicians—we need to have a sense of history and the whole

[Traduction]

Nous avons des formules qui marchent très bien. Le comité Fox-Decent au Manitoba a très bien marché et était considéré comme bien légitime. Il a fait appel à des représentants du monde politique et au grand public et a réussi à respecter un calendrier très serré. Au Québec, le processus Bélanger-Campeau a également bien marché. Nous pouvons donc essayer d'utiliser ce que nous avons et de trouver la formule qui convienne à la situation qui nous occupe.

Malheureusement, l'assemblée constituante ne semble convenir pour les problèmes que nous rencontrons aujourd'hui. C'est quelque chose de totalement nouveau. Il faudrait adopter de nouvelles lois et lancer tout un débat sur la façon de sélectionner les délégués et ceux qui seraient représentés. Or, personne n'y a vraiment réfléchi. On ne peut improviser dans ce domaine. Il faut en discuter pendant un certain temps. Le débat politique est très important. Toutefois, il nous faut absolument faire quelque chose assez rapidement, que cela nous plaise ou non.

Les problèmes que pose une assemblée constituante sont multiples. Ne serait-ce que la composition de cette assemblée, c'est un grand problème qui va prendre du temps. La représentation du Québec est très incertaine puisque le gouvernement provincial pourrait difficilement faire marche arrière et je ne sais pas si vous pourriez trouver des personnalités québécoises prêtes à participer. Une telle formule me semblerait vouée à la catastrophe puisque cela reviendrait essentiellement à accepter l'idée de deux pays, ce qui ne me semble pas souhaitable.

La diversité canadienne ne vient pas seulement du Québec. Il y a également le problème des petites provinces face aux grandes provinces. Considérez l'Accord du lac Meech, qui n'était pas anti-Québec, mais qui a fait peur à beaucoup de petites provinces. Ce fut peut-être d'ailleurs la raison principale pour laquelle l'accord n'a pas été ratifié. Les petites provinces ont eu peur que le gouvernement fédéral soit affaibli par certaines des dispositions de cet accord et s'y sont donc au départ opposées. On a ensuite discuté d'autres problèmes mais, au début, ce sont les petites provinces qui n'étaient pas très satisfaites de l'Accord du lac Meech.

À cause de tout cela, l'assemblée constitutionnelle ne marcherait pas. Elle ne serait pas prête à temps; les membres de cette assemblée ne seraient pas forcément meilleurs; troisièmement, la non-participation du Québec créerait une division majeure.

Il y a d'autres méthodes qui marchent. Nous avons vu le comité Fox-Decent. Nous avons vu Bélanger-Campeau. Pourquoi ne pas essayer cela?

Mme Hunter: Vous dites que nous n'avons pas le temps de légiférer, mais d'après ce que j'ai compris dans le reste du Canada, il y a—j'allais dire une «volonté politique» mais même le mot «politique» est maintenant dangereux—une volonté du peuple. Peut-être qu'il n'est pas nécessaire de légiférer. Comme vous l'avez peut-être lu dans les journaux d'aujourd'hui, il semble que l'opinion estime que ce qui est nécessaire, ce n'est pas de jeter à la poubelle le monde

Meech process is part of our history, painful though it is—but to expand it so that there is a mechanism to include the people who feel excluded from the process, who feel some politicians have not represented their views. So it may just be the political will, rather than any legislative change.

Mr. Côté: We can do that with an extended parliamentary commission. The problem with a convention is that we have not asked the hard questions, and when we start asking the hard questions we will see that it is a lot more complex than it looks. That was also the problem with Meech. We rushed into something without asking the initial question. Let us not try to tackle two problems at once. We have enough with our present constitutional problems. Let us not try to get on top of it in the short run—the whole problem of the constitutional assembly, the amending formula, and all of these things. If we want to have a constitutional assembly in the future, then that is fine, but it will not solve our short-term problem. We are sitting on a powder-keg, so let us not play with matches.

Ms Hunter: What is the tough question, the one question?

Mr. Côté: About the constitutional assembly?

Ms Hunter: No. You say we are avoiding the question. What is the question?

Mr. Côté: You have to provide guidelines to the governments and to the Canadian public—your report is really to the Canadian population—to show what you are going to do over the next 18 months to resolve our present quandary. A parliamentary committee with a unanimous report about what we should do in the next 18 months and what should be the rules of the game just to get us out of the mess we are in would be most useful, and this is the question you should ask.

With respect to a constitutional assembly in the short run, in French we call this *fuite en avant*. You are not really trying to solve the problem. How can you answer some of the tough questions like will Quebec participate, how will the people be selected, what will be the relative importance of the federal government and provincial governments in nominating the delegates? What will be the timetable? Will they control their own agenda? What will be the decision rule? Will it be unanimity or majority rule?

We are playing with the Constitution. All these questions have to be sorted out. You need a debate. We will need a parliamentary commission on that alone. We will have to think about that.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Côté de votre témoignage, cela nous aidera beaucoup. Merci.

Les prochains témoins sont du Conseil du patronat du Québec. Nous invitons le président, M. Ghislain Dufour, à venir à la table.

### [Translation]

politique—il nous faut un sens de l'histoire et tout le processus du lac Meech fait partie de notre histoire, aussi pénible soit-il—mais d'élargir le processus et de nous doter d'un mécanisme qui permette à ceux qui se sentent exclus, qui ont l'impression que le monde politique n'a pas su défendre leur point de vue, d'être dorénavant inclus dans le processus. Peut-être que c'est plus une question de volonté politique que de législation.

M. Côté: On pourrait faire cela avec une commission parlementaire élargie. Le problème quand on envisage quelque chose comme un congrès, c'est que nous n'avons pas posé les questions de fond et que lorsque l'on commencera à les poser, on s'apercevra qu'elles sont beaucoup plus complexes qu'elles n'en ont l'air. C'est également le problème que l'on a connu avec Meech. On s'est précipité sur quelque chose sans poser la question première. N'essayons pas d'attaquer deux problèmes à la fois. Nos problèmes constitutionnels actuels sont suffisamment graves. N'essayons pas d'y ajouter à court terme tout le problème assemblée constitutionnelle, de la d'amendement, etc. Si nous voulons à l'avenir une assemblée constitutionnelle, très bien, mais ce n'est pas ce qui va résoudre notre problème à court terme. Nous sommes assis sur un baril de poudre, alors ne jouons pas avec des allumettes.

Mme Hunter: Quelle est cette question difficile, cette première question?

M. Côté: Au sujet de l'assemblée constitutionnelle?

Mme Hunter: Non. Vous dites que nous évitons la véritable question. Quelle est cette question?

M. Côté: Il faut donner des lignes directrices aux gouvernements et à la population canadienne—votre rapport s'adresse en fait à la population canadienne—vous devez lui indiquer ce que vous allez faire dans les 18 prochains mois pour résoudre le dilemme actuel. Un comité parlementaire avec un rapport unanime sur ce que nous devrions faire dans les 18 prochains mois et sur ce que devraient être les règles du jeu pour sortir de l'embarras dans lequel nous nous trouvons serait très utile et c'est la question que vous devez vous poser.

Pour ce qui est d'une assemblée constitutionnelle à court terme, en français nous parlons de «fuite en avant» cop-out. Vous n'essayez pas en fait de résoudre le problème. Comment pouvez-vous répondre à certaines des questions difficiles comme celle de la participation du Québec, comment sélectionnerez-vous les membres de cette assemblée, quelle sera l'importance relative du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans la désignation des délégués? Quel sera l'échéancier? L'assemblée contrôlera-t-elle son propre ordre du jour? Quelle sera la règle pour les décisions? Celle de l'unanimité ou de la majorité?

Nous jouons avec la Constitution. Toutes ces questions doivent être réglées. Il faut un débat. Il faut une commission parlementaire qui s'occupe exclusivement de cela. Il faudrait y réfléchir.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Côté, for your testimony which will be very helpful to us. Thanks.

The next witnesses are from the Conseil du patronat du Québec. We invite its president, Mr. Ghislain Dufour, to come to the table.

• 1005

Monsieur Dufour, nous vous souhaitons la bienvenue au sein du Comité et nous vous invitons à présenter vos collègues et à nous donner un aperçu de votre mémoire. Après quoi, les députés et sénateurs poseront leurs questions.

M. Ghislain Dufour (président du Conseil du patronat du Québec): Merci, monsieur le président. Je vous présente mes collègues:

À mon extrême gauche, Jacques Garon, directeur de la recherche au Conseil du patronat. Tout de suite à ma gauche, Me Luc Huppé qui est conseiller juridique, spécialiste en questions constitutionnelles au bureau de Langlois et Robert; et M. Sébastien Allard, administrateur.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, nous aimerions d'abord remercier le Comité du Sénat et de la Chambre des communes de nous donner ce matin l'occasion d'exprimer notre point de vue sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

Nous profitons d'autant plus volontiers de cette occasion qu'elle nous permet de réitérer notre opinion selon laquelle il faut tout mettre en oeuvre pour donner au Canada un fédéralisme et une Constitution modernes qui s'appuient sur les forces vives de la population, sur les forces du secteur privé et sur le désir, croyons-nous, de la vaste majorité des citoyens de ce pays de continuer à profiter du niveau de vie élevé dont peut s'enorgueillir le Canada aujourd'hui.

Cela appelle par ailleurs des amendements constitutionnels importants. Or, la procédure actuelle de modification de la Constitution a soulevé un certain nombre de questions auxquelles la formule elle-même ne répond pas. C'est en grande partie à cause de cette procédure que l'Accord du lac Meech a échoué, en particulier en raison de la règle de l'unanimité et du délai de trois ans accordé aux législatures provinciales et fédérales pour ratifier un changement.

Conformémement au mandat de votre Comité, nos brefs commentaires porteront donc essentiellement sur la procédure de modification de la Constitution, plus que sur ce qui devraite tere changé. Inutile de souligner également que ces commentaires sont plutôt le fait de gens d'affaires intéressés par le dossier que de constitutionnalistes chevronnés, à part M. Huppé.

Premier volet: l'impasse actuelle. L'impasse actuelle résulte, nous semble-t-il, de la rigidité juridique de la Constitution qui précise qu'une entente unanime est nécessaire pour apporter des modifications ayant trait aux points suivants de l'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il y en a cinq que je ne reprendrai pas, d'ailleurs, puisqu'ils sont dans le texte.

En ce qui nous concerne, nous croyons que la formule de l'unanimité peut continuer d'être applicable au point a), car ce que l'on veut essentiellement protéger ici, c'est un cadre parlementaire cohérent au Canada, de sorte qu'on ne puisse avoir, par exemple, un système parlementaire dans une province et une république dans une autre.

Quant aux points b), c) et d), ils ne nous semblent pas non plus, a priori, que la règle de l'unanimité soit un obstacle majeur, bien que des modifications soient envisageables dans le contexte des amendements majeurs à la Constitution.

[Traduction]

Welcome to the committee, Mr. Dufour. We invite you to introduce your colleagues and give us an overview of your brief. The MPs and senators will then ask their questions.

Mr. Ghislain Dufour (President, Conseil du patronat du Québec): Thank you, Mr. Chairman. I introduce my colleagues to you.

To my extreme left is Jacques Garon, our research director. To my immediate left, Mr. Luc Huppé, our legal advisor and a specialist on constitutional questions at the firm of Langlois and Robert; and Mr. Sébastien Allard, a board member.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen, we would first like to thank the committee of the Senate and House of Commons for giving us the opportunity this morning to express our point of view on Canada's constitutional amending process.

We are even more pleased with this opportunity because it will allow us to reiterate our opinion that we have to do everything to give Canada a modern federalism and constitution based on the vital forces of its people, on the strengths of the private sector and also on the wish, we believe, of the vast majority of Canadians to continue enjoying the high standard of living that Canada can be proud of today.

Now, this calls for major constitutional amendments. The present constitutional amending procedure has raised some questions which the formula itself does not address. It is largely because of that procedure that the Meech Lake Accord failed, in particular because of the unanimity rule and the three-year deadline granted to the provincial and federal legislatures to ratify any change.

In accordance with your committee's mandate, our brief comments will therefore have essentially to do with the procedure for amending the Constitution rather than what should be changed. It goes without saying that these comments come more from business people interested in the issue than from constitutional experts, except for Mr. Huppé.

First of all, the present dead end. It seems to us the present dead end comes from the legal rigidity of the Constitution which specifies that unanimous agreement is necessary to amend the following points of section 41 of the 1982 Constitutional Act. There are five that I will not repeat since they are in the text.

As far as we are concerned, we believe that unanimity can continue to apply to point (a) because what we are essentially trying to protect here is a coherent parliamentary framework in Canada so that you could not have, for example, a parliamentary system in one province and a republic in another.

As for points (b), (c), and (d), we do not think that the unanimity rule is a major obstacle, in principle, although changes might be consider for major amendments to the Constitution.

Le point e), qui dit que la modification qui renvoie à la modification de la procédure de modification de la Constitution nous semble être au coeur de l'impasse actuelle, puisque la modification de la procédure de modification de la Constitution est soumise à la règle de l'unanimité.

• 1010

Par conséquent, pour avoir une procédure d'amendement plus souple et qui permette de modifier la Constitution, tout en respectant le caractère représentatif des régions et le processus démocratique de nos institutions, il faut nécessairement reconsidérer le point e).

Deuxième volet: proposition d'une formule d'amendement pour sortir de l'impasse. Il nous apparaît qu'une procédure d'amendement générale qui requerrait le consentement majoritaire des deux Chambres fédérales et des deux-tiers des provinces, regroupant 50 p. 100 de la population canadienne, conférant ainsi un mini veto au Québec et en Ontario, qui ont ou ont eu plus de 60 p. 100 de la population du pays, serait une formule souhaitable qui résoudrait l'inefficacité de la procédure actuelle.

Par ailleurs—et ce deuxième volet est tout aussi important,—toute proposition d'amendement devrait être soumise aux législatures provinciales pour ratification dans un délai ne dépassant pas six mois. À noter, comme on l'a dit plus haut, que cette formule ne s'appliquerait pas aux paragraphes a), b), c) et d) de l'article 41.

C'est une proposition, monsieur le président. Il y en a d'autres mais on pense qu'on peut jouer essentiellement autour de celle-là. Parce que le problème n'est pas tellement la formule. Il s'agit de savoir par quels moyens on pourrait faire accepter un tel changement de procédure.

Il n'y a aucun moyen juridique, monsieur le président, d'amender la procédure de modification de la Constitution, sauf en appliquant la règle de l'unanimité. Or, l'Accord du lac Meech a mis en évidence ces difficultés d'application.

Mais il y a au moins deux moyens politiques, et je souligne bien qu'ils sont politiques. C'est de faire accepter une nouvelle procédure, débattue actuellement dans votre Comité, qui permettrait d'amener toutes les parties, croyons-nous, à adhérer à un consensus général afin de pouvoir l'enchasser légalement dans la Constitution elle-même.

Le premier de ces moyens est le référendum. Ce moyen consiste à amener une décision prise directement par la population. C'est un procédé simple, qui a l'avantage de pouvoir être mis en oeuvre rapidement, mais qui présente aussi des inconvénients importants.

Tout d'abord, un référendum qui ne serait pas prévu par la Constitution, je le répète, ne pourrait avoir l'effet légal de la modifier. Il ne pourrait donner de légitimité politique à un changement constitutionnel que si toutes les provinces le reconnaissaient. Or, tant le gouvernement que les partis de l'opposition au Québec, s'y sont opposés.

Il serait par ailleurs très difficile de rédiger le libellé de la question sans le concours des législatures provinciales et en ce qui concerne le résultat du référendum, la question de savoir ce qui constituerait une majorité acceptable serait tout aussi ardue.

[Translation]

Point (e), which concerns amending to the amendment procedure for changing the Constitution, seems to be at the heart of the present impasse because any amendment to the Constitution's amendment procedure is subject to unanimous approval.

So, to have an amending procedure that is more flexible and that would allow us to change the Constitution, while respecting regional representation and the democratic process of our institutions, we would necessarily have to reconsider point (e).

Proposed amending formula to break the dead lock. It appears to us that a general amending procedure requiring the majority consent of both federal houses and two thirds of the provinces with 50% of the Canadian population, thus conferring a mini-veto on Quebec and Ontario, which have or had over 60% of the country's population, would be a desirable formula that would solve the ineffective present procedure.

On the other hand—and this second part is just as important—any amending proposal should be submitted to the provincial assemblies for ratification within a period not exceeding six months. As we said before, this formula would not apply to paragraphs (a), (b), (c) and (d) of section 41.

That is a proposal, Mr. Chairman. There are others, but we think we can essentially play around that one because the problem is not so much with the formula. We have to know what to do to get such a procedural change accepted.

There is no legal way, Mr. Chairman, of amending the Constitution's amending procedure except by applying the rule of unanimity. The Meech Lake Accord showed how difficult it is to apply.

But there are at least two political ways and I stress that they are political. This is to get acceptance for a new procedure that is presently being debated in your committee and that we believe would allow all parties to come to a general consensus for entrenching it legally in the Constitution itself.

The first of these is a referendum. This involves a decision made directly by the people. It is a simple procedure, with the advantage that it can be set in motion quickly, but it also has major disadvantages.

First of all, any referendum not provided for by the Constitution, I repeat, cannot legally amend it. It could give political legitimacy to a constitutional change only if all provinces recognized it. Both the government and opposition parties in Quebec are opposed to it.

Besides, it would be very difficult to find a wording for the question without the cooperation of the provincial legislatures and, as for the result of the referendum, the question of what constitutes an acceptable majority would be just as difficult.

La tenue d'un référendum nécessite aussi que l'on recourt à des moyens efficaces pour transmettre aux électeurs l'information leur permettant d'exercer un choix éclairé. Or, quand on se rappelle qu'au coeur-même des négociations fédérales-provinciales sur l'Accord du lac Meech, les sondages révélaient qu'une majorité de Canadiens ne comprenaient pas ce qui était en cause, on peut se demander si le procédé référendaire sur une question aussi complexe est le moyen le plus approprié pour permettre aux Canadiens de s'exprimer sur une procédure de modification de la Constitution.

Finalement, monsieur le président, il existe un risque politique énorme en cas de rejet d'une proposition lors d'un référendum. Un tel rejet dans le cas qui nous intéresse lierait moralement le gouvernement fédéral et les législatures provinciales, ce qui ne ferait qu'aggraver la situation actuelle.

Voici des commentaires sur l'assemblée constituante. La formation d'une assemblée constituante, soit un corps spécial choisi pour représenter la population et les gouvernements, nous apparaît comme une meilleure solution. C'est une procédure plus ouverte que les négociations que nous avons connues jusqu'à maintenant, qui répond davantage aux besoins d'information et d'implication du public et qui, quant à nous, a de meilleures chances de donner des résultats positifs. À la condition, bien sûr, que l'on comprenne bien que le mandat d'une telle assemblée serait d'abord de former un consensus sur la nouvelle formule d'amendement à proposer aux Canadiens.

#### • 1015

Pour remplir ce mandat, le gouvernement fédéral devrait avoir la responsabilité de déterminer un cadre de référence général, notamment en ce qui concerne le mode de représentation des provinces, le choix des députés formant l'assemblée constituante, le choix des individus, le choix des groupes particuliers et, bien sûr, un échéancier pour la formation de l'assemblée constituante, la tenue des débats et la formulation des recommandations.

À cet égard, la Commission Bélanger-Campeau était une forme d'assemblée constituante qui s'est carrément entendue pour respecter l'échéancier de la fin mars. C'est donc une formule qu'on a déjà connue ici au Québec et qui peut fonctionner.

La clé du succès d'une telle assemblée réside dans le fait que si tous les partis politiques sont adéquatement représentés, tout accord minimal auquel on arrive a de grandes chances d'être ratifié par le Parlement fédéral et les législatures provinciales. La question à se poser et qui se pose est la suivante :le Québec devrait—il prendre part à une telle démarche?

Nous le croyons, puisqu'il ne s'agit pas ici d'une démarche, du moins dans un premier temps parce qu'il s'agit strictement de la formule d'amendement. On ne vise donc pas à négocier le contenu même de la Constitution, mais bien la procédure de modification. En outre, une telle démarche n'aurait que valeur consultative et non valeur juridique.

Le Québec sait bien, finalement, que s'il ne participe pas à cette constituante et qu'il refuse éventuellement d'en ratifier les conclusions, si celles-ci devaient être acceptées par les autres provinces, ça en est fait de la Constitution canadienne actuelle, la règle de l'unanimité s'imposant pour la modifier.

#### [Traduction]

Holding a referendum also means using efficient means of communication to give the voters the information needed to make an enlightened choice. Now, if we recall that right in the middle of the federal-provincial negotiations on the Meech Lake Accord, polls revealed that most Canadians did not understand what was at stake, we can wonder if the referendum process on such a complex question is the most appropriate means to allow Canadians to express themselves on a constitutional amending procedure.

Finally, Mr. Chairman, there is enormous political risk if a proposal is rejected by referendum. Such a rejection in our case would morally bind the federal government and the provincial legislatures and would only aggravate the present situation.

Now for our comments on the constituent assembly. Setting up a constituent assembly, which is a special group chosen to represent the people and governments, appears to us to be a better solution. It is a more open procedure than the negotiations we have had to date, it better meets the needs of the public to be informed and involved we think it has a better chance of yielding positive results provided, of course, that the terms of reference of such an assembly would first be to find a consensus on the new amending formula to be submitted to Canadians.

To fulfil this mandate, the federal government should be responsible for determining a general frame of reference in particular for provincial representation, choosing delegates to the constituent assembly, the choice of individuals, the choice of particular groups, and, of course, a schedule for setting up the constituent assembly, the debates themselves and the submission of its recommendations.

In this respect, the Bélanger-Campeau Commission was a kind of constituent assembly that plain agreed to respect the end-of-March deadline. So it is a formula that we have already tried here, in Quebec, and it can work.

The key to the success of such an assembly is that if all political parties are adequately represented, any minimum agreement reached is very likely to be ratified by the federal Parliament and the provincial legislatures. The question to be asked and that is asked is: Should Quebec participate in such a process?

We believe so, because this is not process, at least not at first because it is strictly on the amending formula. So we are not looking to negotiate the contents of the Constitution as such, but rather the procedure for amending it. Besides, such process would only be consultative and have no legal value.

Finally, Quebec knows full well that if it did not participate in that constituent assembly and refused to ratify the conclusions accepted by the other provinces, that is the end of the present Canadian Constitution as unanimous agreement is required to change it.

Monsieur le président, nous favorisons donc la formule d'une assemblée constituante pour parvenir à proposer une procédure d'amendement de la Constitution. Nous nous permettons, par ailleurs, et avec votre' permission, d'ajouter que même si votre Comité n'a pas pour mandat d'étudier cet aspect, la formule de l'assemblée constituante, pourrait, en fait, être la même qui se pencherait sur le processus d'amendement et dont le mandat serait éventuellement élargi. Ce serait, à notre avis, un outil approprié pour débattre des éventuels amendements à apporter à l'article 41 de la Constitution canadienne.

On l'a dit et répété mille fois, le Canada doit se donner un carrefour crédible pour définir ses attentes constitutionnelles, notamment en ce qui concerne les revendications maintenant bien connues du Québec. Un tel carrefour n'existe pas actuellement. Et ce n'est pas la création, croyons-nous, d'une nouvelle commission parlementaire fédérale qui constituerait ce carrefour efficace tant attendu par les Québécois qui croient encore en un Canada renouvelé et décentralisé.

Une telle assemblée, bien sûr, ne pourrait que faire des recommandations au gouvernement fédéral et aux diverses législatures. Mais son rôle pourrait être déterminant dans la formation d'un certain nombre de consensus sur des amendements à la Constitution propres à satisfaire tant les Québécois que les Canadiens des autres provinces.

En effet, même dans l'hypothèse où on ne parviendrait pas à modifier la formule de l'unanimité, la formule actuelle du «7–50» permettrait d'apporter des modifications sur un grand nombre de sujets. Et j'écoutais, ce matin, le ministre Rémillard dire que même au niveau des ententes administratives on pourrait beaucoup faire évoluer ce dossier. La formule de l'assemblée constituante, en tout cas, mérite pleinement d'être étudiée.

Et si on la mettait rapidement en marche, et si ses échéanciers étaient compatibles, avec ceux que devra se fixer le gouvernement fédéral pour rencontrer les délais établis et déjà connus par la Commission Bélanger-Campeau et le Comité Allaire, on pourrait peut-être sortir de l'impasse actuelle.

Nous souhaitons évidemment la participation du Québec aux travaux de cette assemblée. Nous comprendrions cependant qu'il s'abstienne, compte tenu notamment des déclarations antérieures du gouvernement du Québec et de l'échec de l'Accord du lac Meech.

Une chose est sûre, il faut que le Canada parvienne à déposer ses offres dont parle le rapport Bélanger-Campeau et l'assemblée constituante peut être une bonne façon d'y arriver. En effet, et nous vous laissons sur cette interrogation, parce que c'est vous qui avez le mandat de faire des propositions et non nous, existe-t-il véritablement d'autres formules?

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Dufour. Les questions commencent avec les Libéraux. Le sénateur Gigantès, s'il vous plaît.

Le sénateur Gigantès (De Lorimier): Merci, monsieur le président.

Bienvenue, monsieur Dufour, ou plutôt, nous sommes contents d'être dans votre ville.

[Translation]

Mr. Chairman, we are therefore in favour of having a constituent assembly come up with a proposal for a procedure to amend the Constitution. With your permission, we would also add that even though your committee does not have the terms of reference to examine that aspect, the constituent assembly formula could in fact be the same one that would look at the amending process and whose terms of reference might eventually be broadened. In our opinion, this would be an appropriate tool to debate possible amendments to section 41 of the Canadian Constitution.

It has been said and repeated a thousand times: Canada must have a credible forum for defining what it wants in the Constitution, especially as regards Quebec's now well-known demands. Such a forum does not exist today. And we do not think that by setting up a new federal parliamentary committee we would get this effective forum longed for by those Quebecers who still believe in a renewed and decentralized Canada.

Of course such an assembly could only make recommendations to the federal government and the provincial legislatures. However, its role could be decisive in creating some consensus on constitutional amendments that might satisfy Quebeckers as well as Canadians in other provinces.

Actually, even if the unanimity formula were not changed, the present 7/50 formula would make many amendments possible. This morning I heard Minister Rémillard say that even administrative agreements could greatly move the process forward. Anyway, a constituent assembly is certainly worth considering.

And if we were to set the process in motion quickly and if the timetables were to be compatible with those that the federal government has to look at to meet the already established and well–know deadlines set by the Bélanger–Campeau Commission and the Allaire Committee, we might be able to get ourselves out of the present dead end.

We would of course hope for Quebec's participation in this assembly's work. However, we would understand if it were to abstain, given previous statements by the Quebec government and the failure of the Meech Lake Accord, in particular.

One thing is for sure: Canada must be able to come up with its proposals as set out in the Bélanger-Campeau report and the constituent assembly might be a good way of attaining this objective. In actual fact—and we will conclude with this question because you, not we, have the mandate to make proposals—is there really any other formula?

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Dufour. We will start the questions with the Liberals. Senator Gigantès, please.

Senator Gigantès (De Lorimier): Thank you, Mr. Chairman.

Welcome, Mr. Dufour, or should I say that we are happy to be in your city.

• 1020

Il me semble qu'il serait très difficile de discuter de l'article 41 relatif à la procédure de modification de la Constitution, qui donne effectivement, en ce moment, un veto à toutes les provinces. Sur ce point, il me semble impossible que les provinces, un comité ou une assemblée constituante puissent arriver à une solution autre avant de savoir parfaitement quels sont les amendements qui seront apportés.

Je ne vois pas le Québec dire qu'il abandonne l'article 41e) ou l'Alberta abandonner l'article 41e) sans savoir quelle est la nouvelle Constitution qu'on va avoir quand on aura abandonné ce veto existant. J'attends vos commentaires.

M. Dufour: Ce problème est posé dans un éditorial de ce matin, à Montréal, et je vais donner la même réponse parce qu'elle me plaît, quant à moi.

Je pense qu'inversement, si vous ne convenez pas au départ d'une formule d'amendement, vous ne pourrez jamais, justement, convenir des amendements que vous voulez. Évidemment, on peut parler de l'oeuf ou de la poule.

Mais en ce qui nous concerne, notre position a toujours été de dire: donnons-nous, dans quelque domaine que ce soit, des règles du jeu avant vraiment de convenir des ententes. Et une règle du jeu qui est fondamentale, actuellement, est celle de l'article 41e). Il nous apparaît qu'il faut d'abord passer par là et c'est dans ce sens-là qu'on dit que l'assemblée constituante devrait, au départ, n'être mise sur pied que pour regarder ce volet, quitte après cela à élargir son mandat pour débattre des amendements constitutionnels.

Et vous avez un peu la réponse, sénateur Gigantès, dans le mandat de votre propre Commission. On ne vous a pas demandé, pour l'instant, de voir ce que l'on négociait entre parties, mais on vous a demandé d'abord d'étudier la formule d'amendement. Et je pense, pour ma part, que c'est correct.

Le sénateur Gigantès: La majorité des experts juristes qui ont parlé à notre Comité nous ont dit que c'est peine perdue de discuter de la façon d'amender la formule d'amendement si on ne s'est pas entendu sur le fond de la Constitution toute entière. Tous ces professeurs sont venus parler à ce Comité, et c'est ce qu'ils ont dit. Merci.

M. Dufour: On vous a prévenu au départ que, justement, on n'était pas ces constitutionnalistes chevronnés dont vous voulez parler. Cependant, on fait des affaires toute l'année aussi, et souvent on se donne des processus de règlement des différends avant de traiter des contenus. Et je confirme, encore une fois, monsieur le président, que votre mandat touche à la procédure d'amendement.

Mme Maheu: Merci pour votre témoignage, monsieur Dufour. Je voulais vous faire donner plus de précisions sur votre formule d'assemblée constituante. Le témoin avant vous voyait peut-être beaucoup de problèmes au niveau de la sélection qui conviendrait, sur une échelle nationale, à tout le monde.

Que diriez-vous de la possibilité d'une assemblée constituante des élus, avec peut-être avec des représentants de chaque province? Je n'appellerais pas cela une commission parlementaire. Par contre, c'est un genre de comité qui pourrait faire de la consultation au lieu d'amener 200 personnes sans savoir à l'avance qui représente qui et qui parle pour qui.

[Traduction]

I think it would be very difficult to discuss section 41 concerning the constitutional amending procedure which, in effect, gives a veto to all provinces at this point. On this, it seems to me impossible that the provinces, a committee or a constituent assembly could agree on any other solution before knowing exactly what amendments would be suggested.

I cannot see Quebec abandoning section 41(e) or Alberta abandoning section 41(e) without knowing what new constitution we will be getting once this existing veto has been abandoned. I would like to have your comments on that.

Mr. Dufour: This problem was raised in an editorial this morning, in Montreal, and I will give you the same answer because personally, I like it.

I think that conversely, if you do not agree at the outset on an amending formula, you will never be able to agree on the amendments you want. Of course, you can talk about a chicken-and-egg situation.

However, as far as we are concerned, our position has always been to say no matter what the area, let us know the rules before we play the game. One fundamental rule right now is section 41(e). We think that we have to go through with that first of all and that is why we are saying that the constituent assembly should first and foremost be set up only to look at that aspect with the understanding that its terms of reference might be broadened later to debate constitutional amendments.

And you have part of the answer, Senator Gigantès, in your own committee mandate. You have not been asked, for the time being, to see what the substantive negotiations would be between the parties; you were asked to first examine the amending formula. And I think that is right.

Senator Gigantès: The majority of legal experts who gave their opinion to our committee told us that it is a waste of time to discuss how to amend the amending formula if we have not agreed on the substance of the entire Constitution. All those professors came to speak before this committee and that is what they said. Thank you.

Mr. Dufour: We warned you at the outset that we did not have that kind of constitutional expertise. However, we do business all year and often come up with the process for settling differences before dealing with the substance. I would like to confirm once more, Mr. Chairman, that your mandate is the amending procedure.

Mrs. Maheu: Thank you for your testimony, Mr. Dufour. I would like you to be more specific about your constituent assembly. The witness who came before you seemed to have a lot of problems with a selection process that everyone could accept nationally.

What would you say about a constituent assembly made up of people already elected with, perhaps, representatives from each province? I would not call that a parliamentary committee. On the other hand, it is a kind of committee that could consult instead of bringing in 200 people without knowing in advance who represents whom and who speaks for whom.

Peut-on envisager la possibilité d'avoir des élus qui doivent, forcément, écouter la population? Parce qu'il y aurait la représentation de chaque province au Canada. Ces provinces pourraient, elles, procéder à des consultations, puis revenir à la population, une fois l'entente conclue, et présenter une vue d'ensemble d'après toutes les consultations réalisées à travers le pays.

• 1025

M. Dufour: Vous posez une excellente question. Quelle serait la composition de cette assemblée constituante? Vous avez remarqué que nous ne sommes pas allés très loin parce que c'est une question de fond que vous posez. La seule chose que nous avons dite est qu'il faudrait des représentants des provinces, bien sûr, avec la réserve que l'on a faite pour le Québec. Il faudrait qu'ils soient quand même assez nombreux pour influencer leur législature parce que c'est ce que nous voulons, au fond: que les représentants des provinces puissent influencer leur législature.

En plus des corps intermédiaires appelés à siéger, il devrait aussi y avoir des experts. À ce moment-là, si une orientation est prise, les troupes suivent. On l'a vécu ici dans le rapport de la Commission Bélanger-Campeau, on devait avoir certains incidents dont on nous parlait depuis longtemps pour le mois de juin 1991. Le fait que les leaders de ces différents groupes aient souscrit à l'hypothèse Bélanger-Campeau, ce n'est plus dans l'atmosphère. Il y a donc un leadership qui peut s'assumer par les porte-parole des groupes particuliers.

On a parlé de 70, de 80; d'autres ont parlé de 200. Je n'ai aucune idée là-dessus. Mais si vous mettez trop de monde ensemble cela devient excessivement difficile de trouver une solution à des problèmes. L'expérience que j'ai vécue est qu'on était 37 et c'est déjà beaucoup. Mais je comprends qu'au plan canadien cela doit être beaucoup plus que cela.

Vous posez une question-clé. Si vous vous arrêtez à la constituante dans les recommandations que vous ferez, le problème de la composition de cette commission pour représenter les législatures, les régions, les groupes particuliers d'intérêt, les différents groupes d'autochtones, etc, sera un problème d'une importance majeure. Cela pose beaucoup de problèmes, mais vous avez une question qui est fondamentale.

Mme Campbell (South West Nova): À la page trois, vous parlez d'un mini veto pour le Québec et pour l'Ontario. Je veux savoir quelle est la définition du mini veto. J'ai encore deux autres questions et mon temps sera vite passé. Comme vous êtes des hommes d'affaires vous allez me donner une très courte réponse sur un mini veto.

M. Dufour: Hommes d'affaires et juristes.

M. Sébastien Allard (administrateur, Conseil du patronat du Québec) :La question du mini veto est simple. Si on dit qu'il faut 50 p. 100 de la population canadienne, il est évident que si le Québec et l'Ontario ne sont pas d'accord avec la modification, celle-ci ne peut pas passer. C'est uniquement dans cet esprit-là qu'on parle de mini veto.

Mme Campbell: Si vous allez donner un mini veto à deux provinces, comment pouvez-vous le donner à deux régions et retourner à la formule Victoria?

[Translation]

Could we consider having it made up of people already elected who have to listen to the people anyway? Because there would be representation from each province in Canada. Those provinces could hold consultations themselves and then go back to the people, once an agreement is reached, and present an overview of all consultations across the country.

Mr. Dufour: This is an excellent question. How would this constituent assembly be made up? You have noticed that we did not go very far because this is a substantive question you raised. The only thing we said is that we should have representatives from the provinces, obviously, but with reservations about Quebec. There should be enough of them to influence the legislatures because this is basically what we want: the provincial representatives to influence their legislatures.

In addition to the intermediary bodies represented in the assembly, there should also be experts. Then, if a decision is made, the people will follow. This is what we saw with the Bélanger-Campeau Commission report. We had been hearing for a long time that we would have some problems in June 1991. Because the leaders of these different groups agreed to the Bélanger-Campeau concept, things have changed. So the spokesmen for the different groups can show leadership.

Some said 70, 80; others 200. I have no idea. But if you put too many people together, it becomes extremely difficult to solve problems. I had the experience of 37 and that was already a large number. But I can understand that Canada as a whole must have far more than that.

You raise a key question. If you go for a constituent assembly in your recommendations, the problem of the representation on this commission, the representation of the legislatures, regions, special interest groups, various aboriginal groups, etc., will be a major issue. It raises a lot of problems, but your question is fundamental.

Mrs. Campbell (South West Nova): On page 3, you refer to a mini-veto for Quebec and Ontario. I want to know what a mini-veto is. I have two more questions and my time is going fast. Since you are businessmen, you are going to give be a very short answer on a mini-veto.

Mr. Dufour: Businessmen and lawyers.

Mr. Sébastien Allard (Director, Conseil du patronat du Québec): The mini-veto is simple. If we say that we need 50% of the Canadian people, it is obvious that if Quebec and Ontario do not agree with a change, it will not pass. That is what we mean by a mini-veto.

Mrs. Campbell: If you give a mini veto to two provinces, how can you give it to two regions and go back to the Victoria formula?

Me Luc Huppé (conseiller juridique, Conseil du patronat du Québec): Il faut peut-être clarifier le contenu du mémoire. On ne propose pas de donner, d'enchâsser dans la Constitution un mini veto pour le Québec et l'Ontario. Ce n'est pas ce qu'on propose. Ce qu'on dit, c'est que la formule qui existe actuellement du 2/3 des provinces et de 50 p. 100 de la population fait en sorte que s'il existe une proposition au Canada pour modifier la Constitution et si le Québec et l'Ontario ne sont pas d'accord, cette proposition ne peut pas être adoptée, c'est tout.

Mme Campbell: Je vais poursuivre. Si le Québec décide de ne pas accepter une assemblée constitutionnelle, est-ce que le gouvernement fédéral peut aller de l'avant sans la permission de la province de Québec? Vous attendez que le Québec soit là, mais si le Québec n'est pas là, est-ce qu'on continue quand même?

M. Dufour: Oui, parce qu'il faut un endroit de discussion.

Mme Campbell: Ce n'est pas légitime.

M. Dufour: C'est tout à fait légitime, c'est une question de vocabulaire. Ce n'est pas juridique mais c'est très légitime, c'est consultatif.

Mme Campbell: Et quant aux nominations à ce comité, est-ce qu'il s'agit des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral avec l'assistance des autres partis?

M. Dufour: C'est un peu la réponse que j'ai faite tout à l'heure. Je pense que ça doit être le fédéral qui coordonne les nominations à ce comité. La première démarche serait de vérifier avec les provinces. Je ne verrais pas le fédéral se substituer aux provinces pour nommer des délégués. Il doit y avoir une négociation avec les provinces, c'est évident. En l'absence d'accord, si l'on veut que cela fonctionne, il faut que quelqu'un prenne la décision, et ce serait le gouvernement fédéral. Quant à la participation du Québec—parce que justement ce n'est pas dans un cadre juridique—, cela ne l'engage pas, cela ne change pas les déclarations que le gouvernement du Québec a faites de ne pas vouloir négocier à onze, cela ne change rien, c'est un processus consultatif.

• 1030

Mme Campbell: Il faut commencer à parler.

M. Dufour: Il y va déjà, même s'il a dit qu'il n'irait plus. Le gouvernement du Québec va déjà dans certaines instances fédérales-provinciales. M. Lévesque est allé dans le dossier des barrières interprovinciales. Le gouvernement du Québec y est allé. Ce n'est pas de la négociation, c'est de la consultation. Parce qu'on s'entend bien que pour modifier la procédure, il faut des règles qui sont déjà dans la Constitution. Ce qu'on propose c'est de se sortir de là, dans le fond, sachant que l'Accord du lac Meech n'a rien donné.

Ms Hunter: Thank you, Mr. Dufour, for your submission.

We have found that there is a lot more interest in the work of this committee than we had first expected. We have been told there is a lot of apathy out there, but we have been pleasantly surprised that this is not the case. Many people are watching these proceedings on television. [Traduction]

Mr. Luc Huppé (Legal Advisor, Conseil du patronat du Québec): We should probably clarify the brief. We are not talking about giving, about enshrining a mini veto in the Constitution for Quebec and Ontario. This is not what we are proposing. We are saying that the current formula of 2/3 of the provinces and 50% of the population means that if there is a proposal to change the Constitution in Canada and if Quebec and Ontario do not agree, this proposal cannot be carried; that is all.

Mrs. Campbell: I will continue. If Quebec decides not to accept a constitutional assembly, can the federal government go ahead without the permission of the Province of Quebec? You expect Quebec to be part of it, but if it is not, should you proceed?

Mr. Dufour: Yes, because you need a forum for discussion.

Mrs. Campbell: This is not legitimate.

Mr. Dufour: It is quite legitimate. It is a question of vocabulary. It is not legal but it is quite legitimate, it is consultative

Mrs. Campbell: And what about appointments to this committee? Are they made by the provincial governments and by the federal government with the assistance of the other parties?

Mr. Dufour: The answer is like what I said earlier. I think it should be coordinated by the federal government. The first step would be to check with the provinces. I would not see the federal government taking the provinces' place in appointing delegates. Clearly, it must be negotiated with the provinces. Failing an agreement, if we want it to work, someone has to make a decision and it would be the federal government. As far as the participation of Quebec is concerned—precisely because it is not in a legal framework—it is not binding, it does not change the commitments made by the Government of Quebec not to negotiate with the other 10, it does not change anything, it is a consultative process.

Mrs. Campbell: We have to start talking.

Mr. Dufour: They are already going, even if they said that they would not. The government in Quebec has already started attending some federal-provincial meetings. Mr. Lévesque has started dealing with the interprovincial barriers. The Government of Quebec has taken part. It is not negotiation, it is consultation. Because we only agree on changing the process, we need rules that are already in the Constitution. What we are proposing is to get out of this, knowing that the Meech Lake Accord has resulted in nothing.

Mme Hunter: Merci, monsieur Dufour, pour cet exposé.

Nous constatons que les gens s'intéressent beaucoup plus au travail de notre comité que nous l'avions d'abord prévu. On nous a dit que l'apathie était très grande mais nous avons été assez agréablement surpris. Beaucoup suivent cela à la télévision.

I am from British Columbia, and I am not familiar with your organization. I understand from your testimony that you represent a small business group.

M. Dufour: Je vais vous donner une comparaison qui va vous faire comprendre immédiatement. Vous avez en Colombie-Britannique, le *British Columbia Enipire Council*, présidé par M. Matkin, qui était membre de la Commission Spicer. Nous sommes exactement le *British Columbia Empire Council* du Québec.

Ms Hunter: I appreciate your confidence that a constituent assembly is the way to go, because that is the consistent message that we seem to be getting. You think the first agenda item should be the amending formula, the thing that is causing us so much grief.

I would just like to clarify that you said that you want Quebec to participate in this. How do you think we can construct a constituent assembly when Mr. Rémillard has said that he will have no part in such a process?

Mr. Allard: I think a number of the citizens of Quebec consider that they are still part of Canada. Certainly this group of people in Quebec would not want to separate from Canada, and they would want their representatives at the provincial government level to be present.

It is quite true what Mr. Rémillard has said and what the provincial government has said. But perhaps if we were to talk only about the procedure to amend the Constitution, they would not be changing much about their commitment not to participate in discussions about other amendments to the Constitution. In that respect, and from that point of view, perhaps they could participate without denying what they have already said about no participation.

Ms Hunter: Do you believe we have the time both to construct the constituent assembly and to find a consensus on a new amending formula?

Mr. Allard: When we have a fire, we have to take the time to fight it. This is the situation we are in now.

Because of what the Bélanger-Campeau commission has recommended and because of the decisions taken by the Quebec government, to some degree about the future of Quebec within Confederation, the delays that have been mentioned, very clearly this has to be done very quickly. There is no way it can be postponed. You could find all kinds of arguments to say it cannot be done as fast as this, we cannot get these people together as quickly as this, we cannot do all these things within six months. But when it is absolutely essential to do something, I think Canadians have shown in the past that they can do it. This is the opportunity to repeat such a performance.

## [Translation]

Je viens de la Colombie-Britannique et je ne connais pas bien votre groupe. Je crois comprendre, d'après votre témoignage, que vous représentez un groupe de PME.

Mr. Dufour: I will make a comparison which you will immediately understand. In British Columbia, you have the British Columbia Empire Council, chaired by Mr. Matkin, who was a member of the Spicer Commission. We are precisely the British Columbia Empire Council of Quebec.

Mme Hunter: Comme beaucoup d'autres, vous semblez indiquer que l'assemblée constituante serait la voie a suivre. Vous pensez que le premier point à l'ordre du jour devrait être la formule de modification, formule qui nous pose tellement de problèmes.

Vous avez dit, je crois, que vous voudriez que le Québec puisse participer. Comment pensez-vous que nous puissions envisager une assemblée constituante lorsque M. Rémillard déclare qu'il n'est pas question de prendre part à un tel processus?

M. Allard: Je crois que beaucoup de citoyens du Québec considèrent qu'ils font toujours partie du Canada. Ceux-là ne voudraient certainement pas se séparer du Canada et voudraient ainsi que leurs représentants provinciaux soient présents.

Il est tout à fait vrai que M. Rémillard et que le gouvernement provincial ont déclaré qu'ils ne voudraient pas en entendre parler. Peut-être toutefois que si nous ne devions parler que de la procédure de modification de la Constitution, ils changeraient d'avis et participeraient aux discussions. À cet égard, et de ce point de vue, peut-être qu'ils pourraient participer sans revenir sur ce qu'ils ont dit.

Mme Hunter: Pensez-vous que nous ayons le temps à la fois de réunir une assemblée constituante et de parvenir à un consensus sur une nouvelle formule de modification.

M. Allard: Lorsqu'il y a le feu, il faut prendre le temps de l'éteindre. C'est la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Étant donné ce qu'a recommandé la Commission Bélanger-Campeau et du fait des décisions prises par le gouvernement québécois, quant à l'avenir du Québec au sein de la Confédération, quant aux délais qui ont été fixés, il est évident qu'il faut agir très vite. La question ne peut être remise à plus tard. On pourrait trouver des tas d'arguments pour dire que c'est impossible, qu'on ne peut pas réunir une telle assemblée aussi vite, qu'on ne peut pas faire tout cela en six mois. Toutefois, quand il est absolument essentiel de faire quelque chose, je crois que les Canadiens ont déjà montré qu'ils pouvaient le faire. C'est le moment d'en faire à nouveau la preuve.

• 1035

Ms Hunter: We have heard another consistent message, because a lot of the presentations we heard were from private citizens who are not professional political scientists or constitutional lawyers. You say that you are not constitutional experts. We will all be constitutional experts when we get through this. I commend your group for taking the trouble.

It is an important message for the rest of Canada that organizations in Quebec are still willing to listen to the rest of Canada. Obviously, my first comment before the committee this morning is that whole misperception that is out there that the rest of Canada is antagonistic to Quebec did not reach you, and you do not believe it. I am heartened by that. Thank you very much.

M. Dufour: Si vous me permettez, monsieur le président, étant donné que M<sup>me</sup> Hunter vient de la Colombie-Britannique, elle a sûrement un message aussi à transmettre à l'Ouest qui est justement qu'on ne pense pas que le discours de l'Ouest concorde nécessairement avec celui des provinces Maritimes et qu'à ce moment-ci, c'est un peu à eux à se mettre ensemble et à essayer de trouver ce discours qui pourrait être le même face au Québec. Et, dans ce sens-là, l'assemblée constituante dont on parle, pour nous, pourrait être un excellent carrefour.

Le coprésident (M. Edwards): Merci à M. Dufour et à  $\mathbf{M}^{\text{me}}$  Hunter.

Les prochaines questions viendront de M. Littlechild et de M. Atkinson.

Mr. Littlechild (Wetaskiwin): I welcome the witnesses. I want to ask two questions; but before I do that, in the spirit of what Ms Hunter started with, I too would like to reflect for my constituency the fact that a resolution was passed by my association to indicate that we do not at all, in any way, reject Quebec from our part of the country.

I wanted to get that first opportunity, Mr. Chairman, to put that on the record.

Mr. Dufour, you mentioned a time of six months for provinces to ratify an amendment proposal. What rationale did you use to conclude that six months ought to be a good time?

Mr. Dufour: First, we referred to the fact that three years is too long. Is it six months, four months, nine months? For us, we have to discuss that. We say six months, because we think you must have time to discuss the question. Also, it is essential to refer to the parliaments of the provinces, and if you are sending your messages at the end of May then it is not possible to make a decision in June. You will have July, August, September, when the legislators are not sitting.

By and large, you have to consider that at Christmastime also you have two or three months when the legislators are not sitting. That is why we say that we also have to be realists. If we say two months and it is in August, we are sure

[Traduction]

Mme Hunter: Il y a autre chose que l'on nous a beaucoup dit et je vous signale que beaucoup des témoignages que nous avons entendus venaient de particuliers qui ne sont pas forcément professeur de science politique ou de droit constitutionnel. Vous dites vous—même que vous n'êtes pas expert en la matière. Je crois néanmoins qu'après tout cela nous serons tous devenus experts. Je félicite votre groupe d'avoir pris la peine de s'intéresser à la question.

Le message important qui nous vient du reste du Canada est qu'il y a toujours des groupes et organisations au Québec qui sont prêts à écouter le reste du Canada. Certes, la première chose que j'ai dit ce matin devant le comité c'est que l'on fait l'erreur de croire que le reste du Canada est contre le Québec. Vous semblez vous-même ne pas percevoir les choses de cette façon et je trouve cela très encourageant. Merci beaucoup.

Mr. Dufour: If you allow me, Mr. Chairman, since Mrs. Hunter comes from British Columbia, she clearly has a message to bring back to western Canada and it is that we do not think that what the West has to say is necessarily what the Maritimes have to say and that at this time, they should all try and get their act together and find a way to speak with a same voice to Quebec. In this sense, the constituent assembly that we are talking about could be an excellent meeting place.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you Mr. Dufour and Mrs. Hunter.

The next question will come from Mr. Littlechild and Mr. Atkinson.

M. Littlechild (Wetaskiwin): Je souhaite la bienvenue aux témoins. Je poserai deux questions, mais, avant cela, comme  $M^{\rm me}$  Hunter, j'aimerais vous signaler pour ma circonscription que mon association a adopté une résolution indiquant que nous ne rejetons en aucune façon le Québec dans notre région du pays.

Monsieur le président, je voulais saisir cette première occasion de rendre cela public.

Monsieur Dufour, vous avez parlé de six mois pour que les provinces ratifient un projet d'amendement. Sur quoi vous fondez-vous pour conclure que six mois seraient un délai aproprié?

M. Dufour: Tout d'abord, nous avons dit que trois ans, c'était trop long. Faut-il prévoir six mois, quatre mois, neuf mois. Selon nous, il faut en discuter. Nous disons six mois parce que nous pensons qu'il faut avoir suffisamment de temps pour discuter de la question. D'autre part, il est essentiel de soumettre la question aux assemblées législatives et si vous envoyez vos messages à la fin mai, on ne peut attendre une décision en juin. Or, en juillet, août et septembre, les législateurs ne siègent pas.

En gros, il faut considérer aussi au moment de Noël, il y a deux ou trois mois où les législateurs ne siègent pas. C'est la raison pour laquelle nous disons qu'il faut également être réaliste. Si nous disons deux mois et que c'est en août, il est

that you will not ask Parliament to become involved to discuss only that. That is why we are trying to put on the table what we call a rational period, and we think six months is a good period. That is a businessman's point of view. We can ask constitutionalists to say other words on this thing.

• 1040

Mr. Côté: I share the point of view you express.

Mr. Dufour: It is not a constitutional question; it is a question of being sure you can do a good job within a short period of time. Anyway, you are there to look at that, but I think for six months, including the summer, you are involved in a good fight.

Mr. Littlechild: My second question, then, is with respect to your experience on the Bélanger-Campeau commission as a representative of the business community. Perhaps you could share with the committee your views on the educational value of a constituent assembly, such as the commission.

Mr. Dufour: I have a problem speaking about that, because as it was within the debate, it is difficult for me to analyse the situation. Mr. Allard was my substitute on this commission, and he attended fewer meetings than I did. Maybe it is easier for him to answer that.

I will say yes to your question. We have done a lot of good educational things. Quebeckers are more sensitive to this question of the difficulties of amending the Constitution. We have heard a lot of opinions. We have heard a lot of emotional opinions, too, but by and large, with the balance sheet, we can deal with that.

Mr. Allard: I do not know that I can add very much to what Mr. Dufour has said, except that, like many other people, when the commission was appointed and started its work, I was a bit sceptical about what the results could be. One thing is sure. The commission got a lot of people together—there were 36 or 37—to discuss a major problem for Quebec. The mere fact that those people were together for a relatively long period of time and could look at the various issues, not only within the public discussions of the commission but outside the commission, has made it possible in the end for them to reach a consensus, which may not be what some wanted and may not be what the Conseil du patronat itself wanted.

Certainly a number of people have come to some common points of view on certain issues. That in itself, I think, is valuable and has made it possible for the next process to be undertaken with a little more confidence than there would have been if the Bélanger–Campeau commission had not existed. From that point of view, I think it can be called a valuable exercise. That is why we have no hesitation in recommending that a similar process to what is proposed by this committee be adopted.

Mr. Littlechild: I appreciate that you did not go into the specifics of a constituent assembly, except to mention interest groups. I wonder what your views are with respect to representation for or by aboriginal peoples on such an assembly.

### [Translation]

certain que l'on ne demandera pas au Parlement de ne discuter que de cela. C'est la raison pour laquelle nous essayons de proposer un délai rationnel et que six mois nous semblent pouvoir convenir. C'est un point de vue d'homme d'affaires. Nous pourrons demander à des constitutionnalistes de réfléchir à la question.

M. Côté: Je partage votre point de vue.

M. Dufour: Il ne s'agit pas d'une question constitutionnelle; il s'agit de s'assurer qu'il est possible de bien faire les choses dans les plus brefs délais. Quoi qu'il en soit, c'est à vous que l'on a confié ses tâches et je pense qu'au cours des six prochains mois, y compris l'été, vous allez avoir les mains pleines.

M. Littlechild: Ma deuxième question porte sur votre expérience comme représentant du milieu des affaires à la Commission Bélanger-Campeau. Peut-être pourriez-vous nous dire quelle est la valeur éducative d'une assemblée constituante telle que la commission.

M. Dufour: Il m'est difficile de vous répondre, car ayant participé au débat, je suis mal placé pour analyser la situation. M. Allard, mon remplaçant à la commission, a assisté à un moins grand nombre de réunions que moi. Il lui serait peut-être plus facile de vous répondre.

Toutefois, je vous répondrai oui. Nous avons fait beaucoup sur le plan éducatif. Les Québécois sont plus conscients des difficultés que présente la modification de la Constitution. Nous avons entendu un grand nombre d'opinions. Nous avons également entendu un grand nombre d'opinions émotives, mais dans l'ensemble, nous faisons la part des choses, nous pouvons nous en accommoder.

M. Allard: Je ne sais pas si je peux ajouter grand-chose à ce qu'a dit M. Dufour, bien que je doive reconnaître que lors de la création de la commission et au début de ses travaux, comme de nombreux autres, j'étais un peu sceptique quant aux résultats. Il n'en demeure pas moins que la commission a réuni un grand nombre de personnes—il y avait 36 ou 37 membres—pour discuter d'un problème important pour le Québec. Le simple fait que ces personnes se sont réunies pendant assez longtemps et qu'elles ont pu examiner toute une gamme de questions, non seulement publiquement, mais entre elles, a permis aux membres de la commission de faire le consensus même si ce n'était pas ce que certains voulaient, ce que le Conseil du patronat lui-même voulait.

Incontestablement, de nombreuses personnes se sont entendues sur certaines questions. En soi, il s'est agi je pense d'un exercice valable qui ouvre la voie à la prochaine étape dans un climat où règne un peu plus de confiance que si la Commission Bélanger–Campeau n'avait pas existé. C'est donc de ce point de vue qu'on peut dire, je pense, qu'il s'agit d'un exercice valable. Voilà pourquoi c'est sans la moindre hésitation que nous recommandons que l'on donne suite à un processus semblable à celui que propose ce comité.

M. Littlechild: Je sais que vous n'avez pas parlé d'une façon détaillée d'une assemblée constituante sauf pour mentionner la participation des groupes d'intérêts. Que pensez-vous de la présence, au sein d'une telle assemblée, des peuples autochtones

Mr. Allard: We are absolutely in agreement with the participation of aboriginal people. We recognize they are part of Canada, and from that point of view, they could not be excluded. It is not even thinkable that they could be excluded.

Mr. Atkinson (St. Catharines): It is interesting, and I would like to follow up on what Mr. Littlechild was talking about in terms of the results of the Bélanger-Campeau commission and the feelings in the province. As was mentioned, we are looking at it in terms of legitimacy, to begin with, and public participation. You also mentioned the compromise that was reached within that group, and that is obviously an important aspect of the entire matter and what we are heading towards.

• 1045

How has it been since the commission reported? Is the view of legitimacy still here in the province towards the commission? Are people satisfied, by and large, with the compromises you reached?

M. Dufour: Vous avez raison de dire qu'il y a eu des compromis. Il faut toujours se rappeler comment la Commission a été bâtie au Québec, et ça renvoie à une question soulevée plus tôt. La Commission au Québec a été bâtie essentiellement autour d'hommes politiques qui gardaient la majorité et de représentants des corps intermédiaires. Tous les gens qui ont été appelés à siéger à la Commission étaient des porte-parole de groupes; il n'y avait pas d'experts au sens évoqué par le sénateur Gigantès On en a entendu beaucoup mais il n'y en avait pas sur la Commission.

Il est évident que quand on débattait de la question, on le faisait entre groupes qui existent réellement dans la société québécoise. Vous savez par exemple que de façon générale, les groupes syndicaux sont plus orientés vers la souveraineté, alors que les groupes patronaux sont plus orientés vers un fédéralisme renouvelé.

Ces réalités se sont retrouvées à l'intérieur de la Commission et tout le monde, à la fin, a, dans le fond, mis de l'eau dans son vin. Pour notre part, nous avons accepté un référendum à la fin de l'année 1992 sur la souveraineté. Les souverainistes ont accepté qu'il n'y en ait pas en 1991, ce qui était difficile pour certains d'entre eux, compte tenu des mandats qu'ils avaient et des décisions d'assemblées générales.

C'est ça l'avantage, je pense, de mettre ensemble les gens de secteurs différents, d'opinions différentes. Comme M. Allard le disait bien, ces conclusions n'ont pas satisfait pleinement tout le monde, mais il y a une conclusions sur laquelle on s'entend, il y a un problème constitutionnel au Canada et un problème constitutionnel au Québec. Il y a eu des échéanciers qui ont été donnés par cette «assemblée constituante» parce que cette assemblée a eu, à notre avis, le mérite de faire réagir le reste du Canada.

J'entendais votre collègue de la Colombie-Britannique tout à l'heure. Il y a maintenant une connaissance au Canada anglais du problème québécois qui n'existait pas avant la Commission Bélanger-Campeau. Et dans ce sens-là—je

[Traduction]

M. Allard: Nous sommes tout à fait d'accord sur la participation des autochtones. Nous reconnaissons qu'ils font partie du Canada et qu'à ce titre, ils ne sauraient être exclus. Il serait même impensable de les exclure.

M. Atkinson (St. Catharines): C'est intéressant. J'aimerais continuer dans la même veine que M. Littlechild et parler des résultats des travaux de la Commission Bélanger-Campeau et des sentiments qui prévalent dans la province. Comme nous l'avons dit, nous envisageons la question du point de vue de sa légitimité, et de la participation du public. Vous avez également parlé de compromis qu'il a été possible de faire au sein de ce groupe, ce qui constitue évidemment un aspect important de toute la question, un aspect que nous recherchons.

Quelle est la situation depuis que la commission a déposé son rapport? Voit-on toujours la commission avec la même légitimité? Dans l'ensemble, la population est satisfaite des compromis auxquels vous en êtes arrivés?

Mr. Dufour: You are quite right in saying that there have been compromises. You must remember how the Commission was made up in Quebec, which brings me to a question that was raised earlier. The Quebec Commission was set up around politicians who maintain the majority and representatives from intermediate bodies. All those who were asked to sit on the Commission were spokespersons for various groups; there were no experts as described by Senator Gigantès. The Commission heard many experts, but none were part of it.

Obviously, when the matter was being debated, discussions were carried on between groups that really do exist in Quebec society. You know for instance that generally speaking, labour groups favour sovereignty whereas management groups are more in the favour of a renewed federalism.

These realities were reflected within the Commission and everyone, in the end, ended up making some sort of compromise. For our part, we agreed to a referendum on sovereignty at the end of 1992. The sovereignists had to agree to abandon holding it in 1991, which was not easy for some of them, because of the mandate they had received and the decisions of their general assemblies.

That is the advantage, I think, of bringing together people from different sectors, with different opinions. As Mr. Allard put it so well, the conclusions were not fully satisfactory for all, but on one conclusion, we all agreed, namely, there is a constitutional problem in Canada and a constitutional problem in Quebec. A timeframe has been set by this "constituent assembly", simply because, as far as we are concerned, it managed to force the rest of Canada to react.

I was listening to your colleague from British Columbia a while ago. There is now knowledge of the Quebec problem in English Canada that did not exist before the Bélanger-Campeau Commission. In that sense, and I am repeating

répète ce que M. Allard disait—, le résultat est très positif. Et le fait de mettre ensemble des gens qui sont à la tête de mouvements importants dans la société, au lieu d'enfermer les hommes politiques dans un endroit quelconque, fait participer de façon beaucoup plus importante, la population.

Mr. Atkinson: Were there any groups that felt they have not been represented since the report or the initial establishment of the commission? Did any groups feel they had been excluded from the process?

M. Dufour: Ce n'est jamais possible de mettre tout le monde autour d'une table, vous connaissez comme moi tous les groupes qui ont demandé à être présents :les personnes âgées, les jeunes, les femmes, les immigrants, les autochtones, etc. Il est évident, à ce moment-là, qu'on fait une table à 75 personnes et on ne peut pas vraiment débattre correctement. On a toujours dit qu'à la Commission Bélanger-Campeau, il y avait beaucoup de présidents parce que la table comprenait 37 personnes; si vous la montez à 75, c'est évident que leur présence sera moins soulignée. Il y a eu des griefs, oui, mais ça ne m'a pas empêché de dormir.

Mr. Atkinson: Mr. Allard's point about the conversations that took place in the hallways and so on was also interesting, and some people seem to feel that, as a result of what has gone on, there is no benefit to some private conversations, and so on. Obviously, we have to be public about these things, but it was very interesting. I am sure that there were very heated discussions in the hallway and that some compromises were reached there. So thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Atkinson. I am sorry that the time has run out, because this has been a very interesting discussion.

Nous remercions les témoins du Conseil du patronat, MM. Allard et Dufour, Me Huppé et M. Garon de votre témoignage très efficace et très valable. Merci.

Our next witness is an individual who appears on these issues, Mr. Peter Oliver. Mr. Oliver, I believe you are involved in the Faculty of Law at McGill University. In fact, I am informed that you are a Bolton Junior Research Fellow at that Faculty of Law. We have a rather extensive brief from you. We look forward to hearing you give a brief resumé of it. If you can confine that to 10 minutes we would greatly appreciate it, and then be prepared to take questions from the members of the committee.

• 1050

Mr. Peter Oliver (Junior Research Fellow, Faculty of Law, McGill University): Thank you, Mr. Edwards. Members of the committee, I very much appreciate this opportunity to appear before you and I hope my remarks will be of some assistance.

As I stated in my brief to the committee, I am presently working on a thesis on constitutional amendment in Canada. As you can imagine, that can be a hard thing to do when the ground is constantly shifting beneath one's feet. It is in part

[Translation]

what Mr. Allard said—the result is very positive. There is also the fact that bringing together the leaders of important segments of society instead of locking up politicians together enables the people to participate to a much larger extent.

. M. Atkinson: Y a-t-il des groupes qui estiment ne pas avoir été représentés depuis la publication du rapport ou lors de la création de la commission? Y a-t-il des groupes qui se sont sentis exclus?

Mr. Dufour: It is never possible to get everyone around the table. You are aware as I am of all the groups that ask to be there: senior citizens, the young, women, immigrants, aboriginals, etc. It is obvious that in such a case you need 75 people at the table and this does not allow you to really debate the question. It was said that at the Bélanger-Campeau Commission, there were many chairmen because there were 37 persons around the table; if you increase this number to 75, it is obvious that the participation of each will be reduced. There were of course complaints, but they did not keep me awake at night.

M. Atkinson: Les remarques de M. Allard sur les conversations qui se sont déroulées dans les couloirs m'ont beaucoup intéressé car, à cause d'événements passés, certains ont prétendu qu'il n'y avait aucun avantage à des discussions privées. Évidemment, il faut que tout cela se déroule en public, mais je trouve vos propos très intéressants. Je suis persuadé qu'il y a eu des entretiens très animés dans les couloirs et que c'est là qu'on en est arrivé à certains des compromis. Je vous remercie beaucoup.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Atkinson. Je suis désolé de voir qu'il ne nous reste plus de temps, la discussion a été des plus intéressante.

We thank the witnesses from the Conseil du patronat, Mr. Allard and Mr. Dufour, and Mr. Huppé and Mr. Garon, for their very knowledgeable and valuable contribution. Thank you.

Nous accueillons maintenant, à titre personnel, M. Peter Oliver. Monsieur Oliver, je pense que vous êtes à la Faculté de droit de l'Université McGill. En fait, on me dit que vous êtes boursier Bolton à la Faculté de droit. Vous nous avez fait parvenir un mémoire très approfondi dont nous avons hâte d'entendre le résumé. Si vous pouviez vous limiter à dix minutes d'exposé, nous vous en serions très reconnaissants, et ensuite, nous passerons aux questions des membres du comité.

M. Peter Oliver (boursier Bolton, Faculté de droit, Université McGill): Merci, monsieur Edwards. Mesdames et messieurs membres du comité, je suis très heureux de cette occasion qui m'est offerte de comparaître devant vous. J'ose espérer que mes propos vous seront utiles.

Comme je le dis dans mon mémoire, je prépare actuellement une thèse de doctorat sur le processus de modification de la Constitution du Canada. Vous comprendrez que ce n'est pas toujours facile à faire lorsque

for that reason that I decided to take a more historial and theoretical attack. I realize that such considerations are not necessarily your primary concern. You have much more immediate difficult questions to deal with and I will try to be as practical as possible in my contribution today.

I divided my original brief into two considerably different contexts, first, constitutional amendments in ordinary circumstances, and second, amendments at a time of constitutional crisis. I had a number of reasons for doing this. In the early part of the committee's work, a number of experts raised the possibility of extra-legal means of amending the Constitution and I wanted to comment on the so-called revolutionary or anarchic nature of that unlikely prospect.

This committee also heard many submissions regarding constitutional assemblies and referenda, and the prospect of those is perhaps more real. I want to emphasize, however, that large-scale constitutional change is a rare thing in most countries. The formal amendment procedures in ordinary circumstances are often used for far more mundane technical matters, and this should be borne in mind.

I would be happy to answer questions on legal continuity and constitutional crises if you wish, but for the moment I will speak to more practical immediate issues.

I stated in my brief that the procedures for amending the Constitution of Canada are, on the whole, quite adequate. This should not be a surprise. So many years of effort and so much accumulated expertise went into it. It is a complicated amending formula, and that is not altogether good, but some of its complex provisions are intended to avoid the pitfalls of other countries' constitutional amendment experience, for example the rules on time limits, oddly enough, and some but not all provincial procedures, provincial initiatives, that sort of thing.

Although we have acquired some skill in drafting amending formulae, we have a limited amount of experience in using them and almost no experience with the 1982 procedures. We are still in the process of developing practices which may eventually become constitutional conventions, or even new amendments. It is not surprising that we have not got it right yet. It would be a mistake, in my view, for this committee to recommend adoption and entrenchment of a very different amending process only to find out later that it has serious drawbacks of its own.

I agree with others who have emphasized that sections 38 to 49, Part V of the Constitution, deal principally with ratification, and that much can be done to improve the process without changing the formal rules in any dramatic

### [Traduction]

la situation évolue constamment. C'est pourquoi, en partie, j'ai décidé d'adopter une approche plus historique et plus théorique. Je sais pertinemment que ce n'est pas là votre première préoccupation. Vous faites face à des difficultés beaucoup plus immédiates et je vais donc tenter de m'en tenir aujourd'hui à des considérations plus pratiques.

J'ai divisé mon mémoire originel en deux parties considérablement différentes; premièrement, les procédures de modification de la Constitution et deuxièmement, le processus de réforme en période de crise constitutionnelle. J'ai décidé de procéder ainsi pour plusieurs raisons. Au début des travaux du comité, plusieurs spécialistes ont soulevé la possibilité d'avoir recours à des moyens parajuridiques en vue de modifier la Constitution, et je voulais faire quelques commentaires au sujet de la nature plutôt révolutionnaire ou anarchique d'une telle façon de procéder, qui serait plutôt inconcevable.

Vous avez également reçu de nombreux mémoires sur les assemblées constituantes et les référendums, choses qui sont sans doute davantage concevables. Je tiens toutefois à souligner que les modifications constitutionnelles d'envergure sont assez rares dans la plupart des pays. Le plus souvent, on a recours aux procédures de modification pour régler des questions courantes de nature technique, il ne faudrait pas l'oublier.

Je serais heureux de répondre à vos questions sur la continuité juridique ou les crises constitutionnelles, mais pour l'instant, j'aimerais m'en tenir à des questions plus immédiates et pratiques.

Je dis dans mon mémoire que les procédures de modification de la Constitution du Canada sont dans l'ensemble parfaitement adéquates. Rien de surprenant à cela, vu le nombre d'années d'effort et les compétences accumulées qui y ont été consacrés. La formule de modification est compliquée, ce qui n'est pas nécessairement une bonne idée, mais certaines de ces dispositions compliquées visent à éviter les difficultés qu'ont rencontrées d'autres pays dans leur tentative d'amendement constitutionnel, par exemple, en ce qui concerne les limites de temps—fait intéressant—les procédures provinciales, la possibilité d'initiatives provinciales, etc.

Même si nous avons acquis une certaine compétence dans la rédaction de formules de modification, nos connaissances sont limitées en ce qui concerne leur application et nous n'avons presque aucune expérience en ce qui concerne l'application des procédures adoptées en 1982. Nous continuons à élaborer des pratiques qui deviendront peut-être un jour la tradition constitutionnelle ou même de nouveaux amendements. Rien de surprenant à ce que cela ne soit pas encore au point. Il serait malheureux, à mon avis, que ce comité recommande l'adoption et l'enchâssement d'une procédure de modification tout à fait différente, pour constater plus tard que celle-ci comporte elle aussi de graves lacunes.

Je partage l'avis de ceux qui ont souligné que les articles 38 à 49 de la partie V de la Constitution portent principalement sur la ratification, et qu'il est possible d'améliorer la procédure sans vraiment changer de façon

way. In particular, I recommended that there are opportunities for public participation at the stage of formulating constitutional amendment initiatives and at the stage of enacting a particular amendment proposal once it has taken legislative form.

I also recommended that constitutional amendments in Parliament and in legislatures should be treated as free votes in order to encourage the fullest possible discussion. In general, the idea is that public participation and informed debate happen at the earliest stage possible in order to avoid wasted energy and late collapse of amendment initiatives. I have already stated that in the normal course of events many amendments are of a fairly technical nature. That, in part, is why I stated in my brief that referenda may be clumsy and somewhat inaccurate.

I also agree with those who feel that referenda may not be well suited to Canada. Australia, though a federation, is a relatively homogeneous country where referenda are less likely to create deeper divisions. Switzerland uses referendum measures to gauge the views of the Swiss people as a whole, and as a result cantonal differences are not emphasized. An equivalent referendum procedure in Canada might well highlight provincial and regional differences.

• 1055

If at all appropriate, referenda in Canada might perhaps be more useful as an alternative procedure where, for example, Parliament has balked at an amendment initiative despite sufficient provincial approval, or where a province or provinces remain opposed to an amendment initiative despite federal and other provincial approval. It is hard to predict with any certainty how referenda would adapt to the Canadian process or how we would adapt to referenda, though it is certain that even a referendum procedure would work best with the early public participation suggested earlier.

I would like to turn now to the formal changes to the existing amendment procedure, which seem to me to be necessary.

First, I agree that the unanimity requirement of section 41 is unnecessarily rigid, though I am not sure the American model, which requires ratification by three-quarters of 50-odd states, is any easier. The tension in the Canadian amending formula lies between the principle of the constitutional equality of the provinces and the need for special protection for Quebec. Obviously, even the 7-50 formula gives more weight to more populous provinces, but it has the so-called virtue of singling out no province for special treatment. On the assumption that singling out is a non-starter politically and Quebec requires a veto over nation-wide amendments where opting out is not possible, I would recommend

[Translation]

marquée les règles en place. Plus particulièrement, j'ai recommandé la participation du public à l'étape de la formulation des initiatives d'amendement constitutionnel et à l'étape de la mise en oeuvre d'une proposition particulière après son adoption sous forme de loi.

J'ai également recommandé qu'au Parlement et dans les assemblées législatives, les amendements constitutionnels fassent l'objet de votes libres afin d'encourager le débat le plus complet. En général, l'idéal serait une participation du public aux premiers stades de la discussion et du débat afin d'éviter de vains efforts et l'échec à la dernière minute des initiatives d'amendement. Comme je l'ai déjà dit, dans les circonstances normales, les amendements sont très souvent de nature assez technique. C'est pourquoi d'ailleurs je précise dans mon mémoire que les référendums peuvent être encombrants et peuvent donner des résultats assez inexacts.

Je partage également l'opinion de ceux qui estiment que les référendums ne sont peut-être pas très bien adaptés à la situation au Canada. L'Australie, même si elle est une fédération, est un pays assez homogène où les référendums ne risquent pas de créer de divisions profondes. En Suisse, on a recours à des référendums pour tâter le pouls de l'opinion publique de l'ensemble de la population, ce qui n'accentue pas les différence cantonales. La même procédure de référendum au Canada pourrait fort bien faire ressortir les différences provinciales et régionales.

Et s'ils sont le moindrement appropriés, les référendums au Canada seraient peut-être les plus utiles comme procédures de rechange là où le Parlement se montre réticent à donner suite à une initiative d'amendement malgré un appui provincial suffisant, ou dans les cas où une province ou des provinces continuent à s'opposer à un amendement malgré l'approbation du gouvernement fédéral et de certains gouvernements provinciaux. Il est difficile de prédire avec certitude comment les référendums s'adapteraient à la procédure canadienne, ou encore comment nous nous adapterions aux référendums, mais une chose est certaine, même la formule des référendums donnerait de meilleurs résultats si la participation du public se faisait dès le début.

Passons maintenant au remaniement en bonne et due forme de la présente procédure de modification, qui semble s'imposer.

Tout d'abord, je reconnais que les exigences d'unanimité de l'article 41 sont inutilement rigides, mais j'avoue ne pas être persuadé que le modèle américain qui prévoit la ratification de trois quarts des quelque 50 États soit plus facile. La tension inhérente à la formule de modification canadienne découle du conflit entre le principe de l'égalité constitutionnelle des provinces et la nécessité d'accorder une protection spéciale au Québec. Manifestement, même la formule des 7–50 donne plus de poids aux provinces les plus peuplées, mais elle présente l'avantage de ne pas réserver de traitement particulier à une seule province. En supposant que sur le plan politique il soit impossible d'accorder un

combining sections 41 and 42 under a formula of 7 or 8 provinces with 85% of the population.

A second formal change might involve the three-year limit. I said in my brief that you might even want to extend it to allow for elections as sort of a referendum substitute, but more plausibly, you would probably want to shorten it. I would not think you would want to shorten it much less than two years. I also support those who say the two-year period should apply, regardless of when the amendment is initiated. In other words, all ratifications that are necessary have to occur within a two-year period.

Before finishing my opening comments, I want to raise the possibility of formally allowing near amendments, that is, the delegation of legislative powers. Delegation has been a part of proposals on constitutional amendment since at least 1951 and last appeared, as far as I know, in the April 1981 accord of the eight dissenting premiers. It was left out of the November 1981 compromise, presumably at the insistence of the federal government. I realize delegation is not a permanent or even an adequate solution on its own, but it might provide some greater flexibility to our Constitution and allow for experimentation without the immediate entrenchment of full amendment. The April 1981 accord, for example, provided for delegation in both directions, federal–provincial or provincial–federal, with the possibility of revocation on two years' notice.

I will leave my preliminary comments at that.

Je me ferai le plaisir de vous répondre, en anglais ou en français. Merci.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Oliver.

Senator Kirby: I would like to thank the witness for taking the time to come, and given the fact that he is in the process of writing a PhD thesis in this area, I suspect he is knowledgeable not only of procedures in Canada but indeed elsewhere, because I suspect that, inevitably, the thesis involves an element of comparative analysis.

I would really like to raise three questions that underlie your presentation. First, on page 7 of what amounts to the summary of your brief and in your comments, you seem to be suggesting that the existing formula is too rigid and therefore moving to a situation in which you increase the ability to block amendments, making the situation worse rather than better. To that extent, you would not favour unanimity on anything else. In fact, you are hoping to reduce the impact of unanimity.

To what extent do you think it is important that constitutional amendments be made easy? I ask the question because it seems to me that making it difficult to pass constitutional amendments in response to the current crisis of

## [Traduction]

traitement préférentiel à une seule province et que le Québec exige d'avoir le droit de veto sur les amendements de portée nationale lorsqu'il n'est pas possible de se retirer d'une entente, je recommande l'application combinée des articles 41 et 42, une formule de sept ou huit provinces représentant 85 p. 100 de la population.

Un deuxième changement officiel pourrait porter sur la limite de trois ans. Je dis dans mon mémoire que dans certains cas on voudrait peut-être prolonger cette période afin de permettre la tenue d'élections en guise de référendums, mais il est fort plus probable que l'on souhaite raccourcir cette période. Je ne pense pas que l'on soit en faveur de la réduire à moins de deux ans. Je partage également l'avis de ceux qui préconisent une période de deux ans, quel que soit le moment où la mesure de modification est lancée. En d'autres termes, toute ratification doit se faire au cours de la période de deux ans.

Avant de terminer mes commentaires, j'aimerais soulever la possibilité de permettre des quasi amendements, c'està-dire la possibilité de déléguer des pouvoirs législatifs. Il est question de cette délégation dans le cadre des propositions d'amendements constitutionnels depuis au moins 1951 et que je sache, il en était question la dernière fois au mois d'avril 1981 dans le cadre de l'accord des huit premiers ministres provinciaux dissidents. Il n'en a pas été question dans le compromis de novembre 1981, à la demande du gouvernement fédéral, peut-on supposer. Je reconnais que la délégation seule ne constitue pas une solution permanente ni même adéquate, mais elle permettrait peut-être d'assouplir notre Constitution et elle nous permettrait d'expérimenter sans avoir à constitutionnaliser immédiatement un amendement en bonne et due forme. Dans l'accord du mois d'avril 1981 par exemple, on prévoyait la délégation dans les deux sens, du gouvernement fédéral, aux provinces ou des provinces au gouvernement fédéral, avec possibilité d'annulation sur préavis de deux ans.

Je pense que je m'en tiendrai là dans mon entrée en matière.

I will be happy to answer your questions in English or in French. Thank you.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Oliver.

Le sénateur Kirby: J'aimerais remercier le témoin d'avoir pris le temps de venir nous voir. Compte tenu du fait qu'il rédige une thèse de doctorat sur ce sujet, j'ai l'impression qu'il connaît fond les procédures non seulement au Canada mais également ailleurs, puisque je suppose qu'inévitablement, sa thèse comporte une analyse comparative.

J'aimerais aborder trois questions suite à votre exposé. Tout d'abord, à la page 7 de ce que j'appellerais un résumé de votre mémoire et de vos commentaires, vous laissez entendre que la formule actuelle est trop rigide, ce qui augmente la possibilité de bloquer des amendements et aggrave ainsi la situation. C'est ainsi que vous nous opposez à l'unanimité dans d'autres cas. En fait, vous espérez réduire l'incidence de l'unanimité.

Jusqu'à quel point est-il important de faciliter les amendements constitutionnels? Si je vous pose la question, c'est qu'à mon avis, il est préférable qu'il soit difficile d'adopter des amendements constitutionnels en réaction à

the day, may not necessarily be a bad thing if you take the view that a Constitution ought to be a document that evolves very slowly over time, rather than a document that is changed and moved quite a bit in response to particular short-term issues.

Mr. Oliver: I think I said something about that in my brief. I said it was not necessarily a sign of a deficiency in the amending formula that a particular set of amendments fail. Perhaps if there is a large amount of dissatisfaction with a proposal in various parts of the country, then the fact that it fails is a good thing. But I think you have to have enough flexibility in a constitution so that constitutional amendments which have a substantial amount of support can pass. It is very hard to say where substantial amounts should fall. I really have in mind constitutional amendment proposals that are objected to by certain parts of the population but are agreed to by such a large number of the population that in the future even the disagreeing part of the population will come to terms with it.

• 1100

The Constitution is such an important document that a large part of the country has to come to terms with it and eventually feel good about it, understand its underlying logic, etc. The unanimity requirement may go well beyond what is required to have an effective and worthwhile Constitution.

Senator Kirby: When you talk about large parts, do you mean large parts geographically or large parts in terms of the population? It seems to me that one of the great struggles of any amending formula is precisely that issue. If you mean large parts of the population, then one could quite easily ignore the Atlantic provinces. You could make an argument that they are not a large part of the population, so who cares? It seems to me that the real struggle in our amending formula has always been that people use "large parts", and some people mean it geographically and some people mean it in population terms. That is the fundamental dilemma in designing an amending formula. Which way are you using the phrase "large parts"?

Mr. Oliver: You mentioned the usefulness of comparative constitutional law. We can get ideas from other parts of the world, but we have to look at Canada and understand which amending formula will be best for Canada. Excluding the Maritimes, obviously, is totally unacceptable. However, parts of the United States might be less objectionable because the people of the United States perhaps have more in common. I am not sure. But we in Canada at least require regional support for constitutional amendments. I think now we also have to have support from various groups that are mentioned in the Charter, and I think it is up to the federal government to make sure that this happens.

Senator Kirby: I wonder if you would elaborate on the final point in your presentation which dealt with really going back, as you pointed out, to the amending formula that had originally been agreed to by the group of eight in 1980-81 and

[Translation]

une crise passagère puisque l'on peut considérer qu'une Constitution est un document qui doit évoluer très lentement plutôt qu'en réaction à des questions ponctuelles.

M. Oliver: Je pense en avoir parlé dans mon mémoire. Je mentionne que ce n'est pas nécessairement un signe de lacunes de la formule de modification si l'on ne réussi pas à faire adopter une série. Si une proposition suscite beaucoup d'insatisfaction dans les diverses régions du pays, c'est peut-être excellent que cet amendement ne soit pas adopté. Par contre, j'estime qu'une constitution doit être suffisamment souple afin de permettre l'adoption des amendements qui suscitent un appui considérable. Il est très difficile de dire ce qui constitue un appui considérable. Je songe en fait à des propositions d'amendements constitutionnels que certains secteurs de la population rejettent mais qu'un pourcentage beaucoup plus élevé de la population accepte et que même les voix dissidentes accepteront avec le temps.

La Constitution est un document si important qu'une grande partie du pays doit l'accepter et même s'en réjouir, comprendre sa logique sous-jacente, etc. L'exigence d'unanimité va peutêtre bien au-delà des qualités d'une constitution efficace et digne du nom.

Le sénateur Kirby: Lorsque vous parlez de grande partie, parlez-vous de parties géographiques ou d'une grande partie de la population? Il me semble que c'est justement sur cette question qu'achoppe toute formule de modification. Si vous parlez d'une grande partie de la population, alors on pourrait très facilement ignorer les provinces de l'Atlantique. On pourrait faire valoir que ces provinces ne comprennent pas une grande partie de la population et donc, pourquoi s'en préoccuper? Il me semble que l'obstacle réel dans notre formule de modification a toujours été que par «grandes parties», certains parlent en termes géographiques et d'autres en termes de population. C'est là le dilemme fondamental dans la conception d'une formule de modification. Qu'entendez-vous par l'expression «grandes parties»?

M. Oliver: Vous avez mentionné à quel point il était utile de faire du droit constitutionnel comparé. Nous trouvons des idées dans d'autres parties du monde, mais il faut regarder le Canada et comprendre quelle formule de modification servira le mieux le pays. Manifestement, il est tout à fait inacceptable d'exclure les Maritimes. Toutefois, dans le cas des Etats-Unis, ce serait peut-être moins odieux d'exclure certaines parties du pays puisque les Américains ont peut-être un plus grand nombre de choses en commun. Je n'en suis pas certain. Quoi qu'il en soit, au Canada, il faut au moins que les amendements constitutionnels reçoivent un appui régional. Je pense que maintenant il nous faut également obtenir l'appui des différents groupes énumérés dans la Charte et il revient, à mon avis, au gouvernement fédéral de s'en assurer.

Le sénateur Kirby: Pourriez-vous nous en dire un peu plus long sur le dernier point que vous avez apporté dans votre exposé, la formule de modification acceptée à l'origine par le groupe de huit premiers ministres en 1980-81, formule

which, as you put it, proposed constitutional amendments could go both ways. I know that your paper explains that in some detail, but you were right at the end of your comments when you touched on it. It seems to me that it is an important idea that has not come before the committee before.

Mr. Oliver: Do you mean the delegation of legislative powers?

# Senator Kirby: Right.

Mr. Oliver: It is not something that I had looked into in a great amount of detail before this. It has a long history which ended in 1982, so I was wondering whether it was something that this committee had discussed. As I said, it gives some amount of flexibility to the Constitution. It would allow the federal government to delegate legislative powers to Quebec or any other province that wanted to provide its own more detailed legislation in an area where its specificity is concerned.

I was noticing in the Spanish constitution, which is not thought of as a federal constitution but is moving in that direction, that they allowed the central government to set up a framework in its legislation which then allows the states, or the provinces, to legislate, provided that it works within the general framework.

**Senator Kirby:** It would not require a constitutional amendment to institute such a system in Canada.

## Mr. Oliver: That is right.

**Senator Kirby:** This has a huge advantage, it seems to me, because one can achieve it, as we have seen in the current immigration agreement, almost by interprovincial agreement rather than by requiring a formal constitutional amendment.

Mr. Oliver: I think we would require a constitutional amendment to set it up. But then, of course, the flexibility is gained without—

Senator Kirby: That is my point. It is the equivalent of agreeing to an umbrella amendment and the details under the umbrella amendment will then be negotiated on a point-by-point basis between individual provinces and the federal government. Is there any country that has that system in place and has it been used successfully?

#### • 1105

**Mr.** Oliver: I have mentioned Spain, but it has just begun working with that system.

Senator Kirby: I would like to ask a last short question because several witnesses have raised this issue. Your rejection of the referendum concept is based on—I jotted down your words while you were speaking, but I notice you have also used them in your text. Your concern is that the results of a referendum would highlight provincial and regional differences.

If those differences really exist, and one presumes they do, why is everyone so afraid of putting them on the table? It seems to me that if that is the reality, to try to mask the reality and achieve things that do not make those differences obvious, while all public opinion polls show that everyone knows the differences are there, why are you so concerned about making those differences obvious?

# [Traduction]

de modification constitutionnelle qui allait dans les deux sens. Je sais que vous en donnez le détail dans votre mémoire, mais vous en avez dit quelques mots à la toute fin de vos commentaires. Je pense que c'est une idée importante que le comité n'a pas encore entendue.

M. Oliver: Parlez-vous de la délégation des pouvoirs législatifs?

#### Le sénateur Kirby: En effet.

M. Oliver: Il ne s'agit pas d'une question que j'ai examinée de façon approfondie avant ce jour. C'est une formule dont la longue histoire se termine en 1982 et dont j'ai pensé que ce comité en avait peut-être discuté. Comme je l'ai dit, cette formule donne une certaine souplesse à la Constitution. Elle permet au gouvernement fédéral de déléguer des pouvoirs législatifs au Québec ou à toute autre province qui souhaite adopter une loi plus détaillée dans un domaine qui relève expressément de sa compétence.

J'ai remarqué que dans la Constitution espagnole, qui n'est pas une constitution fédérale, on se dirige néanmoins dans cette direction, c'est-à-dire que l'on permet au gouvernement central de mettre sur pied le cadre législatif qui permet ensuite aux Etats, ou aux provinces, de légiférer à condition de respecter le cadre général.

Le sénateur Kirby: Nous n'aurions pas besoin d'adopter d'amendement constitutionnel pour mettre un tel régime en place au Canada.

#### M. Oliver: En effet.

Le sénateur Kirby: C'est là un avantage énorme, à mon avis, puisqu'alors, comme nous l'avons vu dans le cadre de l'accord récent sur l'immigration, c'est presque un accord interprovincial plutôt qu'un amendement constitutionnel.

M. Oliver: Je pense qu'il faudrait un amendement constitutionnel pour mettre les mécanismes en place. Mais une fois cette souplesse acquise. . .

Le sénateur Kirby: Justement. Ce serait la même chose que d'adopter un amendement parapluie, et ensuite les détails pourraient en être négociés, point par point, entre chaque province et le gouvernement fédéral. Y a-t-il des pays où ce régime existe et l'a-t-on utilisé avec succès?

M. Oliver: J'ai déjà mentionné l'Espagne, mais on vient tout juste de mettre ce régime en place.

Le sénateur Kirby: Permettez-moi une dernière brève question sur un sujet abordé par plusieurs témoins. Vous avez rejeté l'idée d'un référendum en vous fondant sur—j'ai noté quelques mots pendant que vous parliez, mais je constate que vous dites la même chose dans votre mémoire. Vous vous inquiétez à l'idée qu'un référendum puisse accentuer les différences provinciales et régionales.

Si ces différences existent vraiment, et on peut le présumer, pourquoi craindrait—on de les mettre en délibération? Si c'est la réalité, pourquoi essayer de la cacher et de réaliser quelque chose qui ne fasse pas ressortir ces différences, alors que tous les sondages de l'opinion publique révèlent que tous reconnaissent l'existence de ces différences; pourquoi vous inquiétez—vous tant à l'idée de faire ressortir ces différences?

Mr. Oliver: Because the referendum comes at the end of the process and if we think we have solved everything by holding a referendum and do not reach a consensus in the legislatures and Parliament with early public participation, there is then a risk that amendment proposals lacking consensus will be submitted to referenda and will reveal divisions that did not necessarily have to be revealed. We have precedents with referenda and those are what I am referring to, in one sense. We have bad precedents with referenda in Canada. Also, I mentioned that many amendments are technical. I do not think the population has a great interest in those.

I do not reject it outright. I mentioned in my remarks today that it might be possible to use a referendum, but I think the legislatures and Parliament should speak first, then the possibility for using referenda to confirm can be addressed. That approach takes away some of the sense that the people of just a province or a region have voted against an initiative because they have had an indication from their leaders that there is something wrong or right with it.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Senator. We will go to Ms Hunter. I apologize, Ms Hunter. I got out of sequence; it was to have been your turn to ask the first question. I hope you will accept my regrets and my apologies. Please go ahead.

**Ms Hunter:** I think we are really feeling the heat in this room today. That may be a contributing factor.

I would like to join in welcoming you to the committee, Mr. Oliver. I have some empathy with your position of working on a thesis when, as you say, the ground is shifting underneath you. I worked on a degree in political science at the time when the Constitution was being patriated, so the textbooks were the newspapers of the day.

As you pointed out in your opening remarks, we have limited experience in using the formula, yet you say that perhaps unanimity is unnecessarily rigid. I just want to clarify this, because a lot of people have said that unanimity is the problem. Since we have only had such limited experience, it may not be the formula that is the problem; it may be the attendant environment.

Mr. Oliver: I said in my brief that a lot could be done about the environment and about ensuring that the process works better and with public participation and that the debate generally functions properly at the early stage so that we avoid later problems.

Having said that, I still think unanimity is unnecessarily strict. I have never felt that requiring that everyone agrees in any collaborative arrangement is essential. If 10 people live in a house as room-mates, you would not expect every one of them would have to agree on all issues. Normally a high degree of agreement would be the best route forward. But you have to take into account particularities of Canada or of any other arrangements. I think Quebec's case for having a

[Translation]

M. Oliver: Je m'inquiète parce que le référendum se tient à la fin de la procédure. Si nous pensons avoir tout réglé en tenant un référendum, alors que nous n'en sommes pas arrivés à un consensus dans les assemblées législatives et au Parlement, sans la participation du public dès le début, il y a risque que des propositions d'amendement qui ne sont pas appuyées fassent l'objet d'un référendum révélant ainsi des divisions qu'il n'était pas nécessaire de révéler. D'une certaine façon, je songe aux référendums passés. Nous avons vécu de mauvaises expériences avec les référendums au Canada. Je songe également au fait que de nombreux amendements sont de nature technique. Je ne pense pas que la population s'y intéresse beaucoup.

Je ne rejette pas cette idée d'emblée. J'ai simplement mentionné aujourd'hui qu'il serait peut-être possible d'avoir recours à un référendum mais qu'à mon avis, les assemblées législatives et le Parlement devraient d'abord en discuter et ensuite nous regarderons la possibilité d'avoir recours à un référendum pour confirmer une première décision. Ainsi, on diminue l'impression que ce sont uniquement les habitants d'une province ou d'une région qui s'opposent à telle ou telle initiative puisque ce sont leurs dirigeants qui s'y opposent ou qui l'acceptent.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur le sénateur. Maintenant ce sera le tour de M<sup>me</sup> Hunter. Je m'excuse, madame Hunter. Je n'ai pas suivi l'ordre; c'était votre tour de poser la première question. J'espère que vous accepterez mes regrets et mes excuses. Je vous en prie, allez-y.

Mme Hunter: Je pense qu'il fait vraiment très chaud dans cette salle aujourd'hui. C'est peut-être la raison de cet oubli.

J'aimerais moi aussi vous souhaiter la bienvenue à cette séance du comité, monsieur Oliver. Je sympathise un peu avec vous lorsque vous dites que vous travaillez sur une thèse et que tout change au fur et à mesure. Je faisais des études en science politique à l'époque du rapatriement de la Constitution; c'était dans les journaux de l'époque qu'il fallait faire ses recherches.

Comme vous l'avez souligné dans votre exposé, notre expérience est limitée en ce qui concerne l'utilisation de la formule et pourtant, vous prétendez que l'unanimité est peut-être inutilement rigide. l'aimerais simplement des précisions à ce sujet car de nombreuses personnes nous ont dit que l'unanimité constitue le problème. A la lumière de notre expérience limitée, ce n'est peut-être pas la formule qui cause des difficultés; c'est peut-être le climat ambiant.

M. Oliver: Je mentionne dans mon mémoire que l'on peut influencer le climat ambiant, que l'on peut s'assurer que la procédure est mieux rodée, que le public participe et que le débat d'une façon générale est bien mené dès le début afin d'éviter des problèmes plus tard.

Cela dit, je pense que les exigences d'unanimité sont inutilement strictes. Je n'ai jamais pensé qu'il était particulièrement essentiel que tous partagent le même avis dans un effort collectif. Si dix personnes habitent une maison, il ne faut pas s'attendre à ce que chacune d'entre elles aient le même avis sur toutes choses. Normalement, le plus souhaitable, c'est un taux élevé d'accord. Mais il faut tenir compte des particularités du Canada ou de tout autre

veto is very strong, as is the case for other regions having a veto. I mentioned that I like the Victoria formula, but I think we will not make it back to that formula.

• 1110

Ms Hunter: I think that one of the messages we have received from the rest of Canada is that... I liken the provincial governments to sharks going after what they perceive to be a weakened central government because of its low position in the polls.

My interpretation of it, and maybe it is overly generous, is that the people have some doubts about veto, not because they are antagonistic to Quebec but because they have doubts about the motivation of their own provincial governments, so that once again we revert back to the environment. Just to tie this part of my question up, you tell me that because of our limited experience in using the formula the formula may not be the problem.

Mr. Oliver: It may not be the problem, that is right.

I do not have access to all the polls and I do not really know, with Meech Lake for example, how extensive the objections were. It certainly seems now that they were great.

Ms Hunter: If you were the drafter, or one of the drafters of the Constitution, where would you put the Charter in the Constitution? Would that have a unanimity requirement if you changed the Charter?

Mr. Oliver: No, I would not think that the Charter should require unanimity. If anything, that is where there is an argument for a referendum or a constitutional insistence on entrenchment of public participation. The Charter belongs to the people, not so much to the provinces.

Ms Hunter: Getting back to a non-permanent delegation of powers, which level of government would have the right to put the powers back in federal hands? Would this be on a concurrency based option and have a federal or provincial paramountcy?

Mr. Oliver: I am not sure if I understand your question completely, but there have been various proposals. Some proposals have said a minimum of four provinces had to agree to make a transfer. I think the more recent one said that any province could do it on its own acting with the federal powers.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Mr. Oliver, most people who advocate a more flexible amending procedure do so because it is more likely that a constitutional amendment can be achieved. The more flexible it is, the more likely it is we might succeed in changing the Constitution.

On the other hand, we have individuals who say we should always have a free vote on the amendments in the legislatures and in Parliament, because presumably without the direction of party leadership and without party discipline

## [Traduction]

arrangement. Je pense que la position du Québec en faveur d'un veto est très valable, tout comme celle d'autres régions à cet égard. J'ai mentionné que j'aimais la formule de Victoria, mais je ne pense pas que nous puissions revenir à cette formule.

Mme Hunter: Un des messages que nous avons reçus du reste du Canada... L'image que j'ai des gouvernements provinciaux est celle de requins s'attaquant à ce qu'ils perçoivent comme un gouvernement central affaibli à cause de sa position peu reluisante dans les sondages.

J'en déduis, et je suis même peut-être un peu trop généreuse dans mon interprétation, que les gens ont des doutes au sujet du veto, non pas parce qu'ils en veulent au Québec, mais parce qu'ils s'interrogent sur les motifs de leurs propres gouvernements provinciaux. Nous voilà revenus à la question de l'environnement. Je fais maintenant le lien, si vous le permettez. Vous dites que nous n'avons pas eu tellement d'expérience avec la formule et que finalement ce n'est peut-être pas à ce niveau là qu'il y a un problème.

M. Oliver: Il se peut en effet que ce ne soit pas la formule qui fasse défaut.

Je n'ai pas accès à tous les sondages et je ne sais pas, dans le cas de l'accord du lac Meech, par exemple, à quel point les objections étaient prononcées. Il semble maintenant quelles étaient considérables.

Mme Hunter: Si vous étiez le rédacteur ou l'un des rédacteurs de la Constitution, où placeriez-vous la Charte dans la Constitution? Les modifications qui y seraient proposées devraient-elles nécessiter, selon vous, l'unanimité?

M. Oliver: Non, je ne le crois pas. Voilà où serait justifié un référendum ou une disposition constitutionnelle en vue de la participation de la population. La Charte appartient à la population, non pas tellement aux provinces.

Mme Hunter: En ce qui concerne la délégation non permanente des pouvoirs, quel palier de gouvernement pourrait décider de rendre les pouvoirs au gouvernement fédéral? Pourrait-il s'agir de pouvoirs concurrents avec primauté fédérale ou provinciale?

M. Oliver: Je ne suis pas sûr d'avoir bien saisi la question, mais je pense qu'il y a eu plusieurs propositions à cet égard. Selon certaines, un minimum de quatre provinces devaient s'entendre en vue d'un transfert. La plus récente permettait n'importe quelle province d'agir en collaboration avec le gouvernement fédéral.

M. Nicholson (Niagara Falls): Monsieur Oliver, la plupart des gens qui préconisent un processus de modification plus souple le font parce qu'ils estiment que les modifications constitutionnelles en seraient facilitées. Plus le processus serait souple, plus il y aurait des chances de pouvoir modifier la Constitution.

D'autre part, certains affirment qu'il devrait toujours y avoir un vote libre sur les modifications dans les assemblées législatives et au Parlement, parce que, estiment-ils, sans l'autorité et la discipline des partis, les modifications risquent

an amendment is more likely to fail if members vote according to their consciences or without the direction of the leadership that has presumably put the amendment before the legislature, or part of it.

I wonder if you could reconcile those two points of view. You have advocated both of them, a slightly more flexible amending procedure which presumably would assist in constitutional change, and at the same time you have suggested that we have a free vote within the legislatures which, in my opinion, might very well have the opposite effect.

Mr. Oliver: I do not know what the effect of a free vote would be in terms of a successful amendment initiative. Certainly, in Parliament there is a greater chance that it will help it, but the reason I suggested it is that if there is a very open debate in Parliament which is well articulated and well reported, and that happens at an early stage and MPs have a chance to get back to their constituencies and voice what they are hearing all across the country, then that provides some focus for the debate at an early stage, rather than hearing things at a very late stage from two provinces which represent a very small part of the population.

• 1115

**Mr. Nicholson:** That is different from a free vote, though. It seems to me that an airing of the subject can be done without involving party discipline.

Mr. Oliver: Then a free vote is not required, but I thought that might be a way of helping it along.

**Mr.** Nicholson: I have a question regarding the delegation of powers. I was reading an article by Mr. Rémillard in *La Presse* this morning. He seems to indicate that one way out of this is through administrative arrangements.

In your study of the Canadian Constitution, do you think it is possible for us to achieve some of the changes that we might want or the federal Parliament might want vis-à-vis the province of Quebec? Can it be done strictly through administrative arrangements? In your answer to Senator Kirby, it seemed to me you suggested a constitutional amendment might be required to achieve some of those. Perhaps you could elaborate on that.

Mr. Oliver: Just to clarify, the constitutional amendment would be required to set up the rules for delegation of legislative powers. There is also delegation of administrative powers, and that is a slightly different thing. I think a great deal of flexibility can be worked into the Constitution that way.

Once you start talking about delegating legislative powers, then you have a problem. If you delegate too many legislative powers, you will have MPs in Ottawa, who perhaps form part of the government, who will be voting on legislation which does not directly affect them.

I am not someone who believes in a constitution as logic. I do not think that everything has to make perfect sense.

### [Translation]

davantage d'être rejetées. Les députés voteraient simplement selon leur conscience; ils n'auraient pas à respecter l'autorité du parti qui aurait présenté la modification ou une partie de la modification à l'assemblée législative ou au Parlement.

Je me demande si vous arrivez à concilier les deux points de vue. Vous avez préconisé un peu les deux options, un processus de modification légèrement plus souple qui donne des résultats concrets, mais en même temps un processus qui fait appel à un vote libre dans les assemblées législatives, ce qui, à mon avis, pourait avoir l'effet contraire.

M. Oliver: Je ne sais pas à quel point la tenue d'un vote libre pourrait influencer l'issue d'une proposition de modification. Au Parlement, il me semble que c'est quelque chose qui pourrait faciliter le processus. Je me disais que s'il y avait un bon débat au Parlement et que ce débat faisait l'objet de comptes rendus adéquats, que ce débat intervenait à un stade avancé et que les députés aient la chance de retourner dans leurs circonscriptions pour faire rapport de l'opinion courante dans tout le pays, il pourrait également y avoir débat au sein de la population à un stade avancé, au lieu d'une situation où deux provinces, représentant un très faible pourcentage de la population, se prononcent tardivement.

M. Nicholson: C'est quand même autre chose qu'un vote libre. Il est possible de discuter à fond d'un sujet sans un vote libre.

M. Oliver: À ce moment-là, le vote libre n'est plus nécessaire; cependant, je pensais qu'il pouvait être utile dans ce contexte.

M. Nicholson: J'aurais également une question en ce qui concerne la délégation des pouvoirs. Je lisais un article de M. Rémillard dans *La Presse* de ce matin. Il semblait croire que la solution au problème pouvait être des ententes administratives.

Selon votre étude de la Constitution canadienne, serait-il possible d'apporter de cette façon les modifications que nous souhaitons ou que le gouvernement fédéral souhaite en ce qui concerne la province de Québec? Pourrions-nous procéder strictement par la voie d'ententes administratives? Dans votre réponse au sénateur Kirby, vous avez semblé dire, du moins c'est ce que j'ai compris, qu'une modification constitutionnelle serait nécessaire en vue de donner suite à au moins certaines de ces propositions. J'aimerais que vous précisiez votre pensée davantage à ce sujet.

M. Oliver: Je disais qu'une modification constitutionnelle serait nécessaire pour établir les règles en vue d'une délégation des pouvoirs législatifs. La situation serait différente pour une délégation de pouvoirs administratifs. La Constitution pourrait offrir pal mal de souplesse à cet égard.

En ce qui concerne la délégation de pouvoirs législatifs, il pourrait y avoir un problème. Si trop de ces pouvoirs législatifs étaient délégués, il pourrait y avoir des députés à Ottawa, peut-être membres du gouvernement, qui soient appelés à voter sur des mesures qui ne les touchent pas directement.

Je ne suis pas de ceux qui pensent que la Constitution devraient être d'une logique parfaite. Je ne pense pas qu'il doit y avoir une raison pour tout.

Mr. Nicholson: Is a formal delegation power necessary?

Mr. Oliver: I think it is.

Mr. Nicholson: Or can we accomplish the same thing in an administrative way?

Mr. Oliver: I think you would have to ask provinces, the Province of Quebec principally, whether administrative delegation is sufficient. My understanding is that it might require formal constitutional amendments to change certain powers in both directions, some make more sense under section 91 and some make more sense under section 92, for all provinces. But to deal with particular provinces you may want the flexibility of delegation of legislative powers.

Mr. Nicholson: Thank you, Mr. Chairman, and thank you, Mr. Oliver.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Atkinson, please.

Mr. Atkinson (St. Catharines): Mr. Oliver, you mentioned that once we get around the unanimity principle, if we ever do, then we are met with the equality of provinces and the demand of Quebec for a veto.

Yesterday we heard from the First Nations and they are asking for consent to any matter affecting them. Would they be considered outside of the Charter group that you have mentioned? Would that create more problems?

Mr. Oliver: I would put them outside the Charter group in that I think they do have a very special and very strong claim to speak and to object to constitutional amendments affecting them. I do not know if I can go any further on that.

**Mr.** Atkinson: Mr. Erasmus indicated that it could be fitted within section 35, the consent to the various items that are mentioned there.

Do you think that is possible, or should there be a definition of the exact matters that affect them? Any group could be affected by any amendment to the Constitution and could probably argue that successfully if it was not defined in a tight manner.

Mr. Oliver: I would have to look at section 35 again, but I think it is a very good idea for the groups involved to get together and draft a text which is quite precise and makes good sense. Otherwise, you are asking the courts to decide eventually, and I think that should be avoided if possible. To the extent that an agreement can be arrived at, it is far better to have a more precise text.

Mr. Atkinson: Those are the questions I have, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Atkinson.

Mr. Oliver, we thank you for appearing before us. We thank you for your brief, which we will be reading with interest, and you can be sure that your thoughts will be considered when we come to the writing of our report.

[Traduction]

M. Nicholson: Une délégation de pouvoirs officielle seraitelle nécessaire?

M. Oliver: Je le crois.

M. Nicholson: Ou pourrions-nous simplement procéder par voie d'ententes administratives?

M. Oliver: Il me semble que vous devriez poser la question aux provinces, au Québec, en particulier, à savoir si des ententes administratives seraient suffisantes. Selon moi, il faudrait certaines modifications constitutionnelles officielles pour tranférer des pouvoirs dans un sens ou dans l'autre, certains s'inscrivant plus logiquement en vertu de l'article 91, d'autres, en vertu de l'article 92, pour toutes les provinces. Pour certaines provinces, il faudrait peut-être une certaine souplesse en vue de la délégation de pouvoirs législatifs.

M. Nicholson: Merci, monsieur le président, monsieur Oliver

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Atkinson, s'il vous plaît.

M. Atkinson (St. Catharines): Monsieur Oliver, vous avez indiqué qu'une fois le principe de l'unanimité contourné, si c'est jamais le cas, il y a le problème de l'égalité des provinces et de la demande du Québec en vue d'un veto.

Hier, nous avons entendu les Premières Nations qui nous ont dit qu'elles devraient être appelées à donner leur consentement pour toutes les questions qui les touchent. Seraient-elles considérées en dehors du groupe de la Charte que vous avez mentionné? Cette suggestion créerait-elle encore d'autres problèmes?

M. Oliver: Je les placerais en dehors du groupe de la Charte; selon moi, elles sont très bien placées pour demander de s'exprimer sur les modifications constitutionnelles qui les touchent et de pouvoir s'y opposer au besoin.

M. Atkinson: Monsieur Erasmus a indiqué que ce consentement pourrait être requis relativement aux questions mentionnées à l'article 35.

Serait-ce possible, ou devrait-il y avoir une définition des questions précises qui les concernent? N'importe quel groupe pourrait être concerné par n'importe quel amendement à la Constitution et pourrait probablement se faire donner raison si les questions n'étaient pas mieux définies.

M. Oliver: Il faudrait que je réexamine l'article 35 pour pouvoir vous répondre, mais je dirais que ce serait une bonne idée de réunir les groupes impliqués et de rédiger un texte précis et intelligent. Autrement, ce seraient les tribunaux qui seraient appelés à décider avec le temps, ce qui est à éviter, selon moi. Dans la mesure où il peut y avoir entente, il est préférable de préciser le texte.

M. Atkinson: Je n'ai pas d'autre question, monsieur le président.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Atkinson.

Monsieur Oliver, nous vous remercions de votre présence. Nous vous remercions également de votre mémoire que nous lirons avec intérêt. Vous pouvez être assuré que nous tiendrons compte de vos avis lorsque nous serons prêts à rédiger notre rapport.

Mr. Oliver: Thank you.

Le coprésident (M. Edwards): Nous invitons maintenant le professeur Hugues Cormier de la Faculté de médecine de l'Université Laval à prendre sa place à la table.

Soyez le bienvenu.

• 1120

Vous avez environ dix minutes pour présenter votre mémoire. Par la suite, les députés et les sénateurs pourront poser leurs questions. La parole est à vous.

M. Hugues Cormier (professeur, Faculté de médecine, Université Laval): Merci, monsieur le coprésident Edwards. Bonjour à tous les membres du Comité. J'espère que vous avez entre les mains la version du texte que j'ai remis. J'attire particulièrement votre attention sur la version anglaise sur laquelle il y avait eu des malentendus au niveau de la traduction de certains termes. La version que vous avez est donc celle qu'il faut suivre, et non celle que avez reçue peut-être antérieurement.

Le mémoire que je vais vous présenter brièvement, je souhaite tout d'abord qu'il soit reçu comme un mémoire printanier ou *a spring-like brief*. Il a été écrit en mars, et il porte sur un point de vue souvent peu pris en considération, c'est-à-dire une perspective, non pas purement juridique mais une perspective de santé publique, une pespective qu'on peut qualifier aussi de psycho-économique. J'aimerais juste mentionner le fait qu'il y a des sciences de base en administration, en droit, en économie et en épidémiologie.

Cela nous amène à nous intéresser aux phénomènes qui affectent la santé. Et je dirai tout de suite que la question constitutionnelle, ou la crise constitutionnelle que nous vivons, a des effets sur la santé. Et c'est dans ce sens que le processus de modification de la Constitution que vous tentez d'élaborer a une importance de santé publique très grande. J'ai donc intitulé le mémoire: Pour construire un nouveau Canada, un processus bisociétaire.

De très nombreux Canadiens réalisent que notre Constitution a besoin d'être modifiée, et nous proposons ici un processus nouveau, innovateur, pour amender cette Constitution. Avant de donner les grandes lignes et faits saillants de ce processus, que je suggère, je vais tout d'abord évoquer brièvement les caractéristiques du nouveau Canada. Comme M. Gigantès l'a mentonné ce matin, plusieurs des experts qui ont comparu devant vous ont indiqué que pour déterminer le véhicule qu'on prend, il est important d'avoir une idée sur la direction que l'on veut emprunter.

La proposition sur le nouveau Canada, je l'ai appelée *Canada 1992*. J'emploie cette formule en termes d'un nouvel avatar du Canada, une nouvelle métamorphose canadienne, après avoir connu les formes de 1791, *Haut–Canada* et *Bas–Canada*; 1841: *la Province du Canada*; et, en 1867, évidemment, *la Confédération canadienne*.

Le Canada 1992 réunifierait de façon saine, équitable et équilibrée ces deux sociétés historiquement et sociologiquement distinctes: l'anglo-Canada, terme qui vient de *Anglophone Canada*, et le Québec. Dans ce Canada nouveau, chacune des deux sociétés distinctes jouirait d'une autonomie politique et constitutionnelle complète.

[Translation]

M. Oliver: Merci.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We would now ask Professor Hugues Cormier of the Faculty of Medecine, Laval University, to come forward.

We welcome you, sir.

You have approximately 10 minutes to present your brief, after which members and senators will ask you questions. You have the floor.

Professor Hugues Cormier (Faculty of Medicine, Laval University): Thank you, Mr. Joint Chairman Edwards. Good morning, members of the committee. I hope you have the version of the text that I have provided you with. I draw your attention to the fact that there were misunderstandings regarding the translation of certain words in the previous English version. The one that you now have is the correct one, not the one you had received previously.

I hope that the short brief that I will be submitting to you will be considered a spring-like brief. It was written in March and it starts from a perspective often forgotten, that is not the perspective of the law, but the perspective of public health, which also could be called a psycho-economic perspective. There are basic sciences in administration, law, economy and epidemiology.

Which brings us to the matters that have implications on health. I would say at the outset that the constitutional question, or the constitutional crisis that we are now experiencing, has repercussions on health. The constitutional amendment process that you are trying to set out is tremendously important in the context of public health. This is why I have entitled my brief: A Bi-societal Process for Building a New Canada.

A large segment of the Canadian population realizes that our Constitution needs to be changed, and what we have here is a new process, a creative process to achieve that. Before giving you the main points of the process that I suggest to you, I will try to describe briefly the characteristics of the new Canada. Many of the experts who appeared before you, Mr. Gigantes mentioned it this morning, stressed that before deciding on the proper vehicle, we must know which course we want to take.

I have called my proposal for a new Canada Canada 1992. I am thinking in terms of a new avatar for Canada, a new Canadian metamorphosis, after the forms of 1791, Upper Canada and Lower Canada; 1841, the Province of Canada and, of course, 1867, the Canadian Confederation.

Canada 1992 would reunite in a healthy, fair and balanced way, these two historically and sociologically distinct societies: Anglophone Canada and Quebec. In this new Canada, each of the two distinct societies would enjoy complete political and constitutional autonomy.

En termes juridiques, avec lequels je vous avoue être peu à l'aise, et dans une annexe, qui est le mémoire que j'ai présenté au Comité Allaire, au Parti libéral du Québec, et à la Commission Bélanger-Campeau, j'y discute les termes souveraineté, autonomie. En termes juridiques d'aujourd'hui, on peut, on doit dire État souverain, mais je pourrai, au moment des questions, revenir sur les réserves que j'ai sur ces termes. Je préfère donc parler d'autonomie politique et constitutionnelle complète pour les deux sociétés distinctes, anglo-canadienne et québécoise.

Librement, ces deux sociétés choisiraient de préserver l'esprit canadien grâce à une association naturelle dont l'appellation pourrait être soit la communauté canadienne, confédération canadienne ou une transfédération canadienne, trans ayant le sens de au-delà de la fédération qui, tout le monde en convient, est aujourd'hui très problématique.

• 1125

Je ne vais pas m'étendre là-dessus, vous avez aux pages 4, 5, 6 et 7 du texte français—c'est différent pour le texte anglais—deux tableaux qui donnent les caractéristiques de ce Canada de 1992.

Pourquoi proposer ce nouveau Canada? Il suffit de rappeler que la population du Canada hors Québec manifeste beaucoup d'insatisfaction par rapport au fonctionnement actuel et on peut dire que s'il y a, au Parlement d'Ottawa, des élus qui proviennent de cinq différents partis politiques, les deux nouveaux qui ont peu de députés expriment cette insatisfaction.

Et la population canadienne anglaise, anglo-canadienne et ses leaders, veulent, de façon tout à fait légitime, pleinement participer à la rénovation du Canada. Évidemment, il y a des revendications qui sont aussi légitimes du côté québécois, revendications que j'ai discutées dans l'annexe du rapport Bélanger-Campeau que j'ai soumis.

J'en arrive maintenant à mon point de vue, et qui est le processus bisociétaire que j'aimerais discuter avec vous. Je vous dis tout de suite qu'il s'agit d'un scénario et que j'ai déjà pensé à des variantes possibles. Mais pour la clarté de la discussion, le processus actuel que je propose serait entrepris, de mon point de vue, par une preuve de leadership du gouvernement canadien actuel, appuyé par les autres partis politiques qui élaboreraient donc une proposition d'un nouveau Canada qui pourrait être certainement vu aussi comme une réponse à la position que prendra l'assemblée nationale d'ici le 15 mai, par une loi que M. Rémillard soumettra. La proposition que je suggère du Canada 1992 que je viens d'esquisser incluerait donc un processus bisociétaire de modification de la Constitution.

Je propose trois étapes pour ce processus qu'on peut qualifier, et je reprends les mots de monsieur le coprésident Beaudoin, ce matin, lorsqu'il parlait d'un processus qui pourrait peut-être être ad hoc, et pourrait être par la suite réajusté, face à la nouvelle réalité canadienne. C'est un processus qui aurait comme caractéristique principale d'être bisociétaire, c'est-à-dire que les deux sociétés, anglo-canadienne et québécoise, se prononceraient soit dans un référendum ou des référendums ou encore une assemblée constituante, mais spécifiquement de façon totalement autonome.

## [Traduction]

As to the legal aspect, I am less at ease there, and in an annex, attached the brief which I have presented to the Allaire committee, the Liberal Party of Quebec and the Bélanger-Campeau commission, I discussed the terms sovereignty, and autonomy. In today's legal phraseology, I should use the terms sovereign state, but I will come back on the reservations that I have on these notions during the question period. I would rather speak of complete political and constitutional autonomy for the two distinct societies, Anglo-Canadian and Quebec.

Freely, these two societies would choose to preserve the Canadian spirit through a natural association which could be called the Canadian community, the Canadian Confederation or the Canada Transfederation, trans meaning beyond the Federation, which, everyone agrees, has become a bit of a problem.

I will not dwell on that, it is on pages 4, 5, 6 and 7 of the French text—the numbering of the pages is different in the English text—there are two tables listing the characteristics of this Canada of 1992.

Why this new Canada? There is much dissatisfaction with the present arrangement among the Canadian population outside Quebec and among the five political parties represented in Ottawa, and the newest two, despite the fact that they have few members, are evidence of this dissatisfaction.

The English-speaking of Anglo-Canadian population and their leaders, quite legitimately, wish to participate fully in the rebuilding of Canada. Of course, there are also legitimate demands on the part of Quebec, and I discuss these demands in the appendix that I have submitted to the Bélanger-Campeau report.

I know come to my particular proposal, which is the bisocietal process. I will tell you right now that it is only a scenario, and that I have already thought of possible variations. For the sake of discussion, the one that I propose now would entail, in my view, leadership from the present Canadian government, with the support of the other political parties, and would be a proposal for a new Canada possibly in answer to the position that the National Assembly will take before May 15, through a bill submitted by Mr. Rémillard. My Canada 1992 proposal would include a bisocietal process for amending the Constitution.

The process would have three stages, and I would use, to describe it, the same words that Joint Chairman Beaudoin used this morning when he was talking about an ad hoc process which could be readjusted later to keep up with the new Canadian reality. Its main feature would be that it would be bisocietal, in that both societies, Anglo-Canadian and Quebec, will be called upon to decide either by referendum or referenda or a constituent assembly, but at any rate totally independently.

J'ai eu l'occasion mardi, à la Chambre de commerce de Sainte-Foy, de poser cette question à M. Rémillard. Je lui ai demandé s'il verrait des objections à un processus où le Québec serait partie prenante mais avec une autonomie garantie dans sa prise de position. Et ce que je peux vous dire, c'est qu'il n'a pas décliné comme il a répondu non à un éventuel référendum semblable à celui de 1942 ou encore, une assemblée constituante où le Québec ne serait qu'une province comme une autre.

Par conséquent, un processus bisociétaire où les membres qui ratifieraient un éventuel rapport se prononceraient conjointement sur un rapport convenu et où il y a la majorité des délégués ou représentants québécois ainsi que la majorité des représentants anglo-canadiens serait nécessaire afin d'aller plus loin.

Dans le document que vous avez sous les yeux, je propose pour l'automne 1991 un référendum bisociétaire où, justement, la majorité requerrait 50 p. 100 et plus dans la société québécoise aussi bien que dans la société anglocanadienne. Ce référendum porterait sur le principe que le Canada représente une entité bisociétaire et que les Canadiens, anglo-canadiens et québécois, donnent leur appui au fait qu'une assemblée constituante soit bisociétaire.

• 1130

Cette assemblée constituante bisociétale devrait, dans ma suggestion, présenter un rapport au plus tard à la fin juin 1992. Et je vois très bien le processus d'une assemblée constituante bisociétale qui soit semblable à la Commission parlementaire élargie Bélanger-Campeau. On y reviendra. Quoi qu'il en soit, pour fin juin 1992, par un rapport entériné à la fois par les représentants québécois et anglo-canadiens, il s'agirait d'une amélioration du processus Canada 1992 qui aurait été soumis par le gouvernement—par la Chambre des communes, en fait—, et qui ferait donc l'objet du véritable référendum crucial en octobre 1992. Ce serait un référendum bisociétal, pan-canadien dans un sens, mais bisociétal quant au résultat.

Prenons donc deux sociétés qui se prononcent sur une proposition conjointe où la majorité de chacune des deux sociétés est nécessaire afin que, un an jour pour jour après ce référendum, l'anglo-Canada et le Québec acquièrent tous deux le statut d'États souverains et que le Canada acquière le statut de communauté, confédération, ou transfédération canadienne.

Je termine en vous disant que je fais cette suggestion et que j'espère que cela puisse contribuer à une saine modification de la Constitution du Canada. Nous avons la conviction qu'il est de notre responsabilité d'aller dans ce sens. Et peut-être un peu de façon lyrique, si vous permettez de terminer là-dessus, en disant que le contribuable de Baie-Comeau autant que celui de Thurso pourra être fier de sa citoyenneté québécoise ou anglo-canadienne, mais de leur citoyenneté conjointe canadienne et nord-américaine tout comme le contribuable d'Oslo pourra être fier de sa citoyenneté norvégienne, scandinave et nord-européenne. Ainsi, ces trois citoyens pourront vivre leur citoyenneté occidentale et être fiers de leur identité propre et conjointe.

[Translation]

Tuesday, at a meeting the Sainte–Foy Chamber of Commerce, I had the opportunity to ask the question to Mr. Rémillard. I asked him if he would object to a process where Quebec, while considered a participant, would be able to decide independently. I can report to you that he did not discard it, as he discarded an eventual referendum similar to the 1942 referendum or a constituent assembly where Quebec would only be one province among others.

So, to be able to make progress, we would have to have a bisocietal process where the members called upon to ratify the eventual report would have to do it jointly and where there would have to be a majority of Quebec delegates or representatives as well as a majority of Anglo-Canadian representatives.

In the document that I have distributed to you, I propose for the fall of 1991 a bisocietal referendum where a majority would require 50% and more over among the Quebec society and among the Anglo-Canadian society. This referendum would be organized on the premise that Canada is a bisocietal entity and that Canadians, Anglo-Canadians and Quebeckers, support the idea of a bisocietal constituent assembly.

This bisocietal constituent assembly, according to my scenario, would present its report at the end of June 1992 at the latest. It could very well take the form of the Bélanger-Campeau enlarged parliamentary committee. I will come back to this idea. At any rate, at the end of June 1992, there would be a report accepted by both the Quebec and the Anglo-Canadian representatives, it would be an improvement over the Canada 1992 process that would have been put forward by the government—by the House of Commons, in fact, and this report would be submitted to a real crucial referendum in October of 1992. The referendum would be held in all of Canada, but it would be bisocietal in terms of the result.

So, two societies would decide on a joint proposal where a majority vote would be necessary, so that one year exactly after the referendum, Anglo-Canada and Quebec would both acquire the status of a sovereign state and Canada would become the Canadian community, confederation or transfederation.

I want to conclude by saying that I make this suggestion hoping that it may help in the search for a healthy formula to amend the Constitution of Canada. We must work toward that end. If you allow me to be lyrical for a moment, I will say that the Baie-Comeau elector amd the Thurso elector have to be proud of their Quebec or Anglo-Canadian citizenship, but also of their joint Canadian and North American citizenship, as the Oslo elector is proud of his Norwegian, Scandinavian and North European citizenship. These three citizens have to be proud of their western heritage as well as their own and joint identities.

Je termine finalement en vous disant qu'il est évident que l'économie, ce n'est pas une chose qui est désincarnée, c'est un phénomène qui se vit dans la chair, chez des êtres humains, des êtres humains qui ont une psychologie, qui ont une identité, une personnalité, et que pour travailler à une meilleure économie canadienne, à un Canada naturel dans le sens qu'il respecte son territoire, la terre, l'environnement, je crois qu'il est vraiment pressant d'y aller sereinement, mais je crois, et vous me permettrez de parodier une parole de M. Trudeau, je crois, dis-je, que le temps des folies est fini. Je crois qu'il faut vraiment aller dans un sens différent de ce que M. Trudeau proposerait. Telle est la position que je voudrais discuter avec vous.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie, professeur Cormier.

Ms Hunter: Your brief was very interesting, Professor Cormier. Later on I would like to explore the whole psycho-economic perspective because I think it needs more elaboration.

We have travelled everywhere in Canada prior to coming to Quebec. One of the messages that I think is fairly consistent is that there is a recognition in the rest of Canada that it is not just two societies that are distinct; it is not just the Quebec agenda that is pushing the imperative we have here. It is the aboriginal issue. We have had very eloquent testimony from a number of aboriginal groups, as recently as yesterday from the Assembly of First Nations.

I would like to ask for your perspective of the whole public health perspective. Where is the recognition that there are more than just two distinct societies?

• 1135

**Prof. Cormier:** I am very glad that you asked this question. I have here a *communiqué de presse* that I wrote, and you can see what is written on it. You will see that it is written "tri-societal" Canada.

After hearing Mr. Erasmus yesterday, English-Canada asks what does Quebec want, and we have the response, the answer. Looking at what happened with the aboriginals, the autochtones, we did not know. I think they try very hard, but it is difficult because they are all over the country and I think they are working hard to clarify their will. After hearing what Mr. Erasmus said yesterday... I know that in Le Devoir today they mention that it is possibly only strategic, but I am confident that it is more than that and that there are three societies in Canada.

I think that this process that I am suggesting, where the majority in the referendum or in the constituent assembly should include the *autochtones*, the aboriginals, the reason I did not present it like this today is because I am, as you will certainly agree, suggesting many new terms. In fact, I would say, *néologismes*, new terms. I wrote it in March, and at that time that was my thinking. Now it is different.

I really think that the best thing to do is to do it. And I see a Canada of not 11 governments but four, the aboriginal government, the first people who were here, the Quebec or Franco-Canada and the Anglo-Canadian with the

## [Traduction]

My last thought is that the economy is not something abstract, but something that is lived by human beings, human beings who have a psychology, an identity, a personality, so we can build a better Canadian economy, so we can have a Canada in harmony with nature, which respects its territory, its land and its environment, we must have serenity. I say, as Mr. Trudeau said, enough with this foolishness. It is not time to move away from Mr. Trudeau's vision. I am ready to discuss my position with you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Professor Cormier.

Mme Hunter: Votre mémoire est très intéressant, M. Cormier. Un peu plus tard, si j'ai le temps, je voudrais bien développer davantage avec vous cette perspective psychoéconomique dont vous parlez.

Nous avons voyagé dans tout le Canada avant de venir au Québec. Un des thèmes qui est revenu le plus souvent est qu'aux yeux du reste du Canada il n'y a pas seulement deux sociétés qui sont distinctes; il n'y a pas que le Québec qui a des demandes pressantes. Il y a également les autochtones. Nous avons entendu à cet égard des témoignages éloquents d'un certain nombre de groupes autochtones; hier encore, nous recevions l'Assemblée des Premières Nations.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez du point de vue de la santé publique. Où reconnaît-on qu'il n'y a pas seulement deux sociétés distinctes.

M. Cormier: Je suis heureux que vous me posiez la question. J'ai ici un communiqué de presse que j'ai rédigé. Voyez vous-même. Je parle d'un Canada «tri-sociétal».

Après avoir entendu M. Erasmus hier, le Canada anglais demande ce que veut le Québec, et nous avons la réponse. Si l'on regarde ce qui est arrivé avec les autochtones, nous ne le savions pas. Je pense qu'ils ont bien essayé, mais c'est difficile parce qu'ils se trouvent partout au pays et je pense qu'ils travaillent dur pour clarifier ce qu'ils veulent. Après avoir entendu ce que M. Erasmus a dit hier. . Je sais que dans Le Devoir d'aujourd'hui on dit que ce n'est peut-être qu'une manoeuvre, mais je suis certain que c'est plus que cela et qu'il y a trois sociétés au Canada.

Je pense que le processus que je suggère, selon lequel la majorité au référendum ou dans l'assemblée constituante devrait comprendre des autochtones, la raison pour laquelle je ne l'ai pas présenté comme cela aujourd'hui, c'est parce que je suggère beaucoup de nouveaux termes, comme vous en conviendrez. En fait, il s'agit de néologismes. J'ai rédigé cela au mois de mars, et c'est ainsi que je pensais à l'époque. Aujourd'hui c'est différent.

Je pense que la meilleure chose à faire c'est de le faire. J'imagine un Canada non pas composé de onze gouvernements, mais de quatre, le gouvernement autochtone, les premiers habitants, le gouvernement du Québec ou du

government of the Canadian community. I think we not only have to solve our problems like that at the constitutional level, I think it is absolutely urgent that we do it, taking into consideration the economic and the environmental problems that we have, but also, and this may sound a little bit idealistic, I really think it is our mission as the Canadian nation to give not only a model but an interesting experience to people in other countries, in South Africa, the Soviet Union, Lithuania, Georgia,

I really think that your committee has a mission to try to do your best locally in Canada, to give an experience that could be useful globally. I am parroting the terms of René Dubos who says that it is important to act locally and think globally. Canada, in fact, is a great country, but we are locally in Canada and we are part of the global village of McLuhan.

I think we have to work hard, *finies les folies* very seriously, to solve our problems, because as Mr. Dufour was saying this morning, we have a great country and a high standard of living, but if you look at the national debt you have to see that we must not push problems away. We have to face our problems, or your children and your grandchildren will be a very bad situation.

So I stress this as a necessity, and I think we need to have the leadership of all the parties at the federal level right now, and we need new ideas. We need du sang neuf, new ideas.

• 1140

Ms Hunter: I would like to emphasize that I think the conceptualization has to be central. As you may have seen yesterday in the testimony with Mr. Erasmus, it is not two founding nations, because that is the old way of thinking. The so-called two founding nations would not have survived if the third founding nation was not here first.

Prof. Cormier: Absolutely!

Ms Hunter: I think we have to remember that. This is also what characterizes what we are as a nation. I would prefer to have a unified nation. I think it is the recognition of the importance of our history and recognition that the diversity is what makes us strong.

Prof. Cormier: Yes.

Ms Hunter; I absolutely agree with you. The world is watching us and wondering what we are up to, because we have so much, and why are we embroiled in this crisis?

**Prof. Cormier:** I would like to interrupt, if I may. I do not want to say scandalous things, but when René Levesque was expelled from the Liberal Party in 1967-68, the label of his manifest was—and I saw it recently—

Je vais le dire en français: Pour un Québec souverain dans une nouvelle union canadienne. M. Bourassa, dans un vidéo tourné en 1967, exprimait sa volonté de garder M. Lévesque au sein du parti libéral, sur cette position. Et je crois que lorsque M. Lévesque est décédé, M. Mulroney, à juste titre, a dit que M. Lévesque était un grand Canadien.

#### [Translation]

franco-Canada, et les anglo-Canadiens avec le gouvernement de la communauté canadienne. Je pense qu'il faut non seulement résoudre nos problèmes au niveau constitutionnel, je pense qu'il est absolument urgent de le faire, en tenant compte des problèmes économiques et environnementaux que nous avons, mais aussi, et cela vous paraîtra peut-être un peu idéaliste, je pense vraiment que c'est la mission de la nation canadienne de donner non seulement un modèle, mais aussi un exemple intéressant aux habitants d'autres pays, comme l'Afrique du Sud, l'Union soviétique, la Lituanie, la Géorgie, etc.

Je pense vraiment que votre comité a pour mission d'essayer de faire de son mieux localement au Canada, pour nous donner une expérience qui pourra être utile à l'échelle planétaire. Je reprends ici les termes de René Dubos, pour qui il importe d'agir localement et de penser planétairement. Le Canada, en fait, est un pays magnifique, mais nous sommes localement au Canada et nous faisons partie du village planétaire de McLuhan.

Je pense qu'il est temps de s'y mettre sérieusement—fini les folies—pour résoudre nos problèmes, parce que, comme M. Dufour le disait ce matin, nous avons un pays magnifique et un niveau de vie élevé, mais si l'on regarde la dette nationale, il faut reconnaître qu'il ne faut pas reporter nos problèmes à plus tard. Il faut y faire face, sinon nos enfants et nos petits—enfants se trouveront dans une très mauvaise situation.

C'est donc pour moi une nécessité, et je pense qu'il nous faut le leadership de tous les partis fédéraux et de nouvelles idées. Il nous faut du sang neuf.

Mme Hunter: Je souligne que pour moi la conceptualisation est la clef de voûte. Comme vous l'avez peut-être constaté en écoutant le témoignage de M. Erasmus hier, il ne s'agit pas de deux soi-disant nations fondatrices parce que cette notion est dépassée. Les deux soi-disant nations fondatrices n'auraient pas survécu si la troisième nation fondatrice n'avait pas été là la première.

M. Cormier: Tout à fait!

Mme Hunter: Il faut s'en souvenir. C'est aussi ce qui nous caractérise comme nation. Je préférerais avoir une nation unie. C'est la reconnaissance de l'importance de notre histoire et la reconnaissance de la diversité qui font notre force.

M. Cormier: En effet.

Mme Hunter: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Le monde entier nous observe et se demande pourquoi nous nous débattons dans cette crise alors que nous possédons tant.

M. Cormier: J'aimerais intervenir, si vous me le permettez. Je ne veux pas faire de scandale, mais lorsque René Lévesque a été expulsé du Parti libéral en 1967–1968, le titre de son manifeste—je l'ai lu récemment. . .

I will say it in French: Pour un Québec souverain dans une nouvelle union canadienne. Mr. Bourassa, in a video shot in 1967, was saying he wanted to keep Mr. Lévesque in the Liberal Party, with this stand. And when Mr. Lévesque died, I think, Mr. Mulroney righfully said that Mr. Lévesque was a great Canadian.

Honnêtement, je crois que la nouvelle entente qu'il proposait—c'était le titre du livre blanc—n'était pas la position du Parti Québécois d'aujourd'hui, entendons-nous bien. C'était la position de M. René Lévesque. Cette position garde, préserve l'esprit canadien, l'âme canadienne, la communauté économique, avec une association, à mon avis, politique autant qu'économique mais, dans le respect mutuel des trois sociétés qui sont de toute façon des sociétés hétérogènes. La société québécoise est une société de Canadiens Français, d'Acadiens. Cormier, mon ancêtre est arrivé à Port-Royal en 1644, en Nouvelle-Écosse, qui était alors l'Acadie.

Il y a la communauté italienne, grecque, irlandaise, etc. Ce sont toutes des communautés, et c'est la même chose du côté des communautés anglo-canadiennes. Le Canada est constitué de gens qui ont eu des périodes difficiles. Vous souvenez-vous de la famine en Irlande?

On regarde ce qui a amené les gens ici. Dans le texte, je parle de Benjamin Franklin qui mentionnait que ce qui blesse instruit. Je crois que nous devons regarder Meech, nous devons regarder les 30 dernières années, nous devons regarder ce qui se passe entre les occidentaux et les autochtones du Canada comme des choses qui ont blessé, qui nous ont blessés, mais je crois que l'on doit se dépasser.

On doit se dépasser. Ce n'est plus le temps de l'excellence, c'est le temps du dépassement. Et je crois que M. Eramus, hier, a fait preuve d'un dépassement que je salue.

Mme Bertrand: Bienvenue, docteur Cormier. Je vous assure que votre document est très fouillé. Nous savons que vous êtes un spécialiste de la santé. Vous avez un curriculum impressionnant et je suppose aussi que vous avez pensé à la santé psychologique et mentale de nos Canadiens et nos Canadiennes quand vous avez rédigé ce document.

Bien sûr que les Canadiens et Canadiennes sont inquiets. Ils ne sont pas très heureux, mais il y a d'autres raisons. Les premières raisons, ce n'est pas à cause du problème constitutionnel. La première raison c'est l'économie. Il y aurait moyen de faire des choses, de changer des choses qui feraient que la population soit moins taxée, moins imposée. Ce qui constitue un tout un autre dossier à discuter. Il reste quand même que si, comme vous le sentez, les Canadiens et les Canadiennes sont malades, en fait très inquiets, très insécures, il y a beaucoup de raisons.

• 1145

M. Cormier: J'aimerais commenter tout de suite.

Mme Bertrand: Écoutez, on n'a pas beaucoup de temps. Je voudrais terminer, ensuite, je vous donnerai la parole.

Dans votre proposition, où situez-vous tous les groupes multiculturels du pays qui ont apporté quelque chose d'extraordinaire au Canada?

M. Cormier: Qui donc? De qui parlez-vous?

Mme Bertrand: Des groupes multiculturels, des communautés ethniques qui sont une réalité au pays.

Comme le disait M<sup>me</sup> Maheu tout à l'heure, il y a les trois peuples fondateurs mais il faut ajouter les groupes multiculturels, les minorités francophones hors Québec. Où les situeriez-vous dans votre schéma?

[Traduction]

Frankly, I think the new deal he was suggesting—that was the title of the white paper—was not the position of today's Parti Québécois, let us be clear on this. That was Mr. Lévesque's position. This position maintains and preserves the Canadian spirit and soul, the economic community, together with an association both political and economic, with all three societies—which are not homogeneous anyway to start with—demontrating respect for each other. Quebec society is made up of French Canadians and Acadians. My own ancestor, Cormier, reached Port–Royal in 1644, in Nova Scotia, which was then Acadie.

There is an Italian community, a Greek community, an Irish community. They are all communities and the same goes on the Anglo-Canadian side. Canada is made up of people who went through difficult times. Do you remember the Irish famine?

Let us consider what brought people here. In the brief, I mentioned Benjamin Franklin who said that what does not kill you will make you strong. I think we must consider Meech, the past 30 years and what is happening between Westerners and Canadian aboriginals as things that have not killed us but that must make us stronger.

We must outdo ourselves. Now is no longer the time to excel, now is the time to outdo ourselves. And Mr. Erasmus, yesterday, demonstrated such commendable willingness.

Mrs. Bertrand: Welcome, Doctor Cormier. Your brief is indeed very instructive. We know you are a health care specialist. Your background is impressive and I am sure you were thinking of the mental and psychological health of Canadian men and women when you wrote your paper.

There is no doubt Canadian men and women are concerned. They are not very happy, but there are other reasons. The chief reason is not constitutional; it is economic. Things could be done to make improvements and lower taxes. But this is another kettle of fish. All the same, if, as you say, Canadians are ill, worried and insecure, there are many reasons for that.

Prof. Cormier: I would like to comment now.

Mrs. Bertrand: Well, we have little time. I would lke to finish and then I will give you the floor.

In your proposal, where do you fit the ethnic groups that made such an extraordinary contribution to Canada?

Prof. Cormier: Which groups?

Mrs. Bertrand: Ethnic groups, ethnic communities who are part and parcel of this country.

As Mrs. Maheu said a moment ago, there are three founding nations, but to this you must add ethnic groups and French speaking minorities outside Quebec. Where do you fit them in your structure?

Et finalement, vous parlez de la division des pouvoirs. Serait-il possible de faire ce que vous suggérez sans être aussi radical? Vous êtes peut-être de l'an 2000, vous êtes peut-être déjà prête à prendre une formule 92 mais pour moi, vous êtes de l'an 2000.

M. Cormier: Sur la question du temps, la réunification de l'Allemagne s'est fait plus vite qu'on ne le pensait. Je disais «finies les folies». On doit envisager sereinement, calmement des solutions radicales.

Mme Bertrand: Mais, si vous me le permettez, en Allemagne, les problèmes sont loin d'être résolus. Ils ont fait un bel effort.

M. Cormier: C'est sûr. Je ne dis pas qu'il n'y aurait plus de problème, c'est comme la santé. Si vous faites de l'embonpoint et que vous perdez des livres, vous êtes en meilleure santé mais vous n'êtes pas nécessairement en parfaite santé. Comprenezvous? On tend vers une meilleure santé constitutionnelle, on tend vers une meilleure santé politique.

Vous mentionnez qu'il y a d'autres raisons que les raisons constitutionnelles et c'est exactement ce que je dis. Il y a les raisons économiques, il y a les raisons de l'environnement, il y a toutes ces raisons qui font que le Canada fédéral actuel doit être modifié. Et il y a un lien, voilà ce qui est important. Je vous réfère à la page 3, de l'annexe A, de mon document. Je discute des liens entre les changements, la fixation de l'économie et la santé au Québec. Le professeur Stachniewski de Toronto a étudié la même chose.

Donc, il y a un lien entre la psychologie collective et le fonctionnement de son économie, le méli-mélo total, cahotique qu'on a actuellement. Il ne faut pas jouer à l'autruche, le cahot actuel, les juridictions ne font pas de bon sens.

Pour arriver à vous présenter ce mémoire, j'ai dû téléphoner à près de 20 personnes à Ottawa. C'est incroyable de voir comment c'est organisé. Il y a vraiment des choses à améliorer. Donc, oui, il y a d'autres raisons que la pure question constitutionnelle mais ces raisons ne sont pas hermétiquement séparées, elles se recoupent.

En ce qui concerne la question des minorités et des groupes multiculturels, moi je parle des francophones et de la société anglo-canadienne. Je dis que la société québécoise devrait faire preuve d'une non indifférence courtoise tout en respectant l'autonomie de la société anglo-canadienne, donner un coup de main, en autant que possible.

• 1150

Une autre chose que j'aimerais dire. Vous verrez dans ma proposition que la Charte des droits et libertés, et dans le cas du Québec j'ajoute Charte des droits et libertés et responsabilités en m'inspirant de M. Vaclav Havel, car je crois qu'on est rendu à cette étape, à savoir qu'il faut penser aux responsabilités qu'on a envers tous les groupes multiculturels et minorités de la terre. Il est évident qu'il n'y a pas d'opposition. Il faut reconnaître l'autonomie de collectivités réelles qui sont là, sociologiquement, historiquement et qui sont à un niveau de maturité qui fait qu'elles sont capables de respecter les autres et de même faire preuve de dépassement dans le respect des droits des minorités.

[Translation]

Lastly, you mentioned power sharing. Is it possible to do what you suggest without being so drastic? Maybe you already have a foot in the third millenium, maybe you are already ready to use a 1992 formula, but in my mind, you have already stepped into the third millenium.

**Prof. Cormier:** On the timing issue, let us remember that the reunification of Germany took place much faster than expected. I was saying "enough of this nonsense". We must consider calmly and dispassionately drastic solutions.

Mrs. Bertrand: But, if I may, German problems are far from solved. Although they tried hard.

Prof. Cormier: I am not saying there would no longer be any problems. The same goes for health. If you are overweight and lose a few pounds, you will be in better health but not necessarily in perfect health. Do you understand? We are aiming at improving our constitutional health, our political health.

You say there are reasons other than constitutional; this is exactly what I am saying. There are economical reasons, environmental reasons, all reasons that call for a change in the current federal Canada. There is a connection, this is what matters. I refer you to appendix A, page 3, of my brief. I discuss the connection between changes, the settling of the Quebec economy and health in Quebec. Professor Stachniewsky in Toronto studied the same thing.

There is, thus, a connection between collective psychology and the state of the economy as exemplified by the current total chaotic hodge-podge. We must avoid burying our heads in the sand, because the current chaos and the current distribution of powers makes no sense.

In order to submit this brief to you, I had to telephone close to 20 people in Ottawa. It is incredible the way it is set up. There really are things to improve. So, yes, there are reasons other than the constitutional issue, but these are not sealed off from each other, they overlap.

As far as minorities and ethnic groups are concerned, I refer to francophones and anglo–Canadian society. I say that Quebec society should exhibit polite non-indifference and respect for the right to self-determination of anglo–Canadian society while lending a hand whenever possible.

Something else I would like to say. You will see in my proposal the Charter of Rights and Freedoms, and in the case of Quebec, I add responsibilities to rights and freedoms following Mr. Vaclav Havel's model, because I believe that we have reached that stage, that is we have to think of the responsibilities we have towards all multicultural groups and minorities of the world. Obviously there is no opposition. We have to recognize the autonomy of the actual communities which are there, sociologically, historically, and who have reached a maturity level such as they are able to respect others and to go all the way to respect minority rights.

Moi, je crois à une saine émulation entre les sociétés québécoises et anglo-canadiennes dans le traitement aux minorités de l'autre langue, par exemple. Je crois que ce serait intéressant, et connaissant l'orgueil, la fierté des Québécois et des Anglo-Canadiens, fierté légitime, je crois qu'il serait vraiment merveilleux de voir ce qui se passerait au niveau des droits des francophones hors Québec et des anglophones du Ouébec.

M. Lévesque, entre autres, s'est péniblement... Vous êtes sans doute au courant qu'il a accepté la Loi 101. Moi, je crée l'hypothèse, une hypothèse sociologique à être vérifiée, qu'une solution comme ce que je propose amènerait une amélioration des droits des minorités dans les deux sociétés et évidemment, aussi du côté de la société autochtone.

Mme Bertrand: Merci, monsieur le président.

Mr. Littlechild: I want to ask two quick questions. First of all, let me state that I am glad you suggest there are three societies, or a tri-societal process can in fact be a proper statement of your brief.

On your second page, you design a scenario in which there can be a situation where one of the societies votes no. If that happens, you go to the next step. There is another referendum solely in Quebec, let us say. If they voted yes for sovereignty at that time, who would you negotiate with? You say this referendum would then be followed by Quebec-Canada negotiations on the terms and conditions of a new association between the two. For example, would you say Quebec would then negotiate with the provinces unilaterally, or bilaterally, or one at a time? Would they negotiate with the federal government bilaterally? Would they negotiate with both the federal government and the provinces together? Who would the negotiations be with?

Prof. Cormier: I would like to answer this excellent question by saying that when I presented my brief, I mentioned that I thought about variants. The more important one was the tri-societal instead of the bi-societal process. The other one is that more and more, from the beginning of March until now, I am looking at what happened in Quebec with the Bélanger-Campeau Commission. I leave it to you, but I wonder if it is worth the risk of doing a first referendum. In fact, if the House of Commons in Ottawa, with all the parties represented, agrees on a process, I think we could skip the first referendum and go directly to this enlarged parliamentary commission or assemblée constituante and improve the new Canada we are thinking about.

• 1155

The first referendum would have a good impact on the debate that would occur. But with the risk that one society would vote no, I think we will come back to the second part of the Bélanger-Campeau report, the referendum on sovereignty in October 1992. Then Mr. Bourassa would, I think, like to try to strike a new deal with a political association, even then. That is my understanding and I am very at ease with that, but I would also like to say that my intuition tells me the result will probably be in the affirmative.

[Traduction]

I myself believe in a healthy rivalry between Quebec and English-Canadian societies in the treatment of the other language minority, for instance. It would be interesting, and knowing Quebecers' and English Canadians' pride and self-respect, legitimate pride, I believe it would really be marvelous to see what would happen regarding the rights of francophones outside of Quebec and of anglophones in Quebec.

Mr. Lévesque among others, struggled... You must be aware that he accepted Bill 101. I set up a hypothesis, a sociological hypothesis to be verified, that a solution such as I propose would bring about an improvement in minority rights in both societies and of course in the native society as well.

Mrs. Bertrand: Thank you, Mr. Chairman.

M. Littlechild: Je voudrais poser deux questions rapides. Tout d'abord, je suis très heureux que vous disiez qu'il y a au Canada trois sociétés, ou, comme vous le dites dans votre mémoire une structure trisociétale.

À la deuxième page, vous décrivez un scénario dans lequel l'une des sociétés voterait non. Si cela se produit, vous passez à l'étape suivante. Il y a, disons, un autre référendum au Québec seulement. Si le oui pour la souveraineté l'emportait alors, avec qui négocieriez-vous? Vous dites que ce référendum serait suivi par des négociations Québec-Canada sur les modalités d'une nouvelle association entre les deux. Diriez-vous par exemple que le Québec négocierait alors avec les provinces unilatéralement, bilatéralement, ou une par une? Négocierait-il avec le gouvernement fédéral sur une base bilatérale? Ou avec le gouvernement fédéral et les provinces ensemble? Avec qui se feraient les négociations?

M. Cormier: Je voudrais répondre à cette excellente question en disant que, lorsque j'ai présenté mon mémoire, j'ai précisé que j'envisageais des variantes. La plus importante portait sur un processus trisociétal et non bisociétal. Par ailleurs, de plus en plus, depuis le début du mois de mars, je suis attentivement ce qui se passe au Québec avec la commission Bélanger-Campeau. Je vous laisse y réfléchir mais je me demande s'il est nécessaire de risquer un premier référendum. En fait, si la Chambre des communes à Ottawa, avec tous les partis représentés, s'entendait sur un processus, nous pourrions nous dispenser de ce premier référendum et passer directement à cette commission parlementaire élargie ou «assemblée constituante» pour améliorer le nouveau Canada auquel nous pensons.

Le premier référendum aurait une bonne influence sur le débat qui se déroulerait. Mais comme une société risque de voter non, je crois que nous reviendrons à la deuxième partie du rapport Bélanger-Campeau, le référendum sur la souveraineté en octobre 1992. M. Bourassa essaierait alors, d'après moi, de conclure une nouvelle entente avec une association politique. C'est ainsi que je vois les choses et cela me paraît acceptable, mais j'ajouterai que j'ai l'intuition que le résultat sera probablement une réponse affirmative.

If you look at what happened with the Reform Party, when Miss McLaughlin said yesterday that when she thinks of much power in... I think she was thinking of Canada as a whole. But in my own ears, I understood what anglo-Canadians want. If I was an anglo-Canadian, I would prefer a centralized powerful government of an anglo-Canadian nation or society, still with the provincial governments or, perhaps, regions. So I think there is no opposition to this way of seeing four partners in Canada, i.e., the community-level government and the three societies.

It responds to what the people of each of these three societies want, which is full autonomy with a strong government of their society. Quebec wants a strong government in Quebec City. I think anglo—Canadians want a government in Ottawa, in this region, or in Winnipeg, that would conduct equalization between the anglo—Canadian regions, just as the Quebec government will still conduct equalization in Quebec, even if the word is not this one.

I would just finish by saying that the equalization between the societies is very dangerous because it makes for people saying that they are the bien-être social. Donne subvention aux autres, so I am calling on the sureté of each of these societies that could be unified as a Canadian people who are also very proud of being together.

My last point is that it is happening in Europe. You see that the powers I have suggested for starting at the community level are not so great, but reinforce the economic association. I would think and hope that collaboration between the three societies would lead them to decide to delegate more and more powers, for the association to be efficient. Like the situation with the European Parliament, I think the unified Canadian Parliament could be stronger in the next decade.

That, I would say to Mrs. Bertrand, is what I envisage for the year 2000.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much. J'aimerais aussi accueillir la députée Pierrette Venne, de la circonscription de Saint-Hubert, aux activités du Comité.

Mme Campbell: Docteur, je suis Acadienne, de la société d'un des déportés qui est revenu.

• 1200

Vous connaissez la fable voulant que s'il n'y avait pas eu de Québec, je n'aurais pu conserver mon français parce que de mon temps, je devais venir au Québec pour étudier en français. Mais j'aimerais savoir, avec les noms que l'on retrouve dans votre texte du mémoire, au deuxième paragraphe. . .

M. Cormier: À quelle page, madame?

Mme Campbell: À la page 1 du texte du mémoire, version française. Vous dites, et je vais seulement le citer:

Nous soumettons l'hypothèse que ce bouleversement de nos valeurs à partir de la révolution tranquille ait pu contribuer à la hausse dramatique du taux de suicides, de ruptures conjugales, d'interruptions volontaires de grossesse et d'hystérectomies, de même que la baisse tout aussi dramatique de la natalité.

[Translation]

Si l'on examine ce qui s'est produit avec le Parti réformiste, à propos duquel M<sup>me</sup> McLaughlin disait hier que lorsqu'elle pense à tant de pouvoir... Je crois qu'elle pensait à l'ensemble du Canada. Mais quant à moi, si j'en crois mes propres oreilles, j'ai compris ce que voulaient les Anglocanadiens. Si j'étais Anglo-canadien, je préférerais un gouvernement central fort pour une nation ou une société anglo-canadienne, en gardant toujours les gouvernements provinciaux ou, peut-être, des régions. Je crois donc qu'il n'y a pas d'opposition à cette notion de quatre partenaires au Canada, c'est-à-dire, le gouvernement au niveau communautaire et les trois sociétés.

Cela répond à ce que veulent les membres de chacune de ces trois sociétés, c'est-à-dire une pleine autonomie avec un gouvernement fort pour leur société. Le Québec veut un gouvernement fort à Québec. Je crois que les Anglocanadiens veulent un gouvernement à Ottawa, dans cette région, ou à Winnipeg, qui assurerait la péréquation entre les régions anglo-canadiennes, tout comme le ferait au Québec le gouvernement québécois, même si le terme n'est pas le même.

Je voudrais terminer en disant que la péréquation entre les sociétés est très dangereuse car le public a tendance à l'assimiler au «bien-être social» ou à un système qui consiste à «donner des subventions aux autres»; il faudrait donc que ces sociétés soient unifiées pour constituer un peuple canadien qui serait également très fier de former un tout.

Enfin, j'ajouterai que c'est ce qui passe en Europe. Vous voyez que les pouvoirs que je propose pour commencer au niveau communautaire ne sont pas si importants, mais renforcent l'association économique. Je crois et j'espère que la collaboration entre les trois sociétés les amènera à décider de déléguer de plus en plus de pouvoirs, pour que l'association soit efficace. Comme pour le Parlement européen, je crois que le Parlement canadien unifié pourrait être plus fort au cours de la prochaine décennie.

Voici, pour répondre à M<sup>me</sup> Bertrand, ce que j'envisage pour l'an 2000.

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup.

I would also like to welcome to our committee Mrs. Pierrette Venne, Member for Saint-Hubert.

Mrs. Campbell: Doctor, I am Acadian, from the society of one of the deported who came back.

You now the tale that if there had been no Quebec, I could not have kept my French because in my time, I had to go to Quebec to study in French. But I would like to know, with all the names that are in your brief, in the second paragraph...

**Prof. Cormier:** On what page?

Mrs. Campbell: On page 1 of the French version of your brief. You say, and I will quote:

We submit the assumption that this upheaval of our values since the quiet revolution may have contributed to the dramatic increase in suicides rates, marriage breakdowns, abortions and hysterectomies, as well as the just as dramatic decrease in the number of births.

J'aimerais savoir si ces chiffres sont plus élevés au Québec que dans l'ensemble du Canada ou d'autres pays comme l'Italie qui avait aussi les mêmes valeurs, religieuses par exemple. Est-ce que ces chiffres se situent au même niveau que dans ces pays-là?

M. Cormier: Ce dont vous parlez, c'est d'un passage?

Mme Campbell: Parce que je suis quand même un peu étonnée que vous reliiez votre texte à ce niveau.

M. Cormier: Mais qu'est-ce qui vous intéresse là-dedans?

Mme Campbell: J'aimerais savoir si ces chiffres se situent dans la même catégorie que pour un pays comme l'Italie.

M. Cormier: J'ai fait des études là-dessus. Mais j'aimerais faire une parenthèse, pour dire que j'ai eu l'occasion d'étudier le droit à l'Université Harvard, en 1982, en santé publique, et que c'est vraiment très pénible lorsque vous êtes Québécois, Canadien, et que votre professeur arrive avec la nouvelle Constitution et qu'il y manque une signature. Je voulais juste indiquer cela.

Pour ce qui est de votre question de l'évolution du taux de suicides ou autres facteurs, d'autres variables et indicateurs de santé collective, Emile Durkheim, le sociologue qui est celui qui a fait ces études, a démontré en Europe, au siècle dernier, que selon les valeurs qui prévalaient dans une société, on observait des taux de suicides très différents. Les familles, les grandes familles dans des sociétés tricotées serrées, c'est associé à des taux de suicides bas.

En 1950, le Québec avait le taux de natalité, sauf erreur à une province près, le plus élevé et le taux de suicides le moins élevé, le taux de divorces le moins élevé, etc., alors que, après la révolution tranquille, le Québec passait en tête du taux de suicides ou presque, avec la Saskatchewan, et l'endroit où le taux de natalité était le plus bas, etc.

Effectivement, la turbulence des valeurs est un facteur important pour la santé publique. J'en parle, entre autres, parce qu'il me semble que nous avons là l'occasion de faire d'une pierre deux coups, sinon trois, en travaillant à une meilleure constitution, assise fondamentale d'une société.

On discute de régler nos déchirements constitutionnels et politiques et libérer de l'énergie pour faire une meilleure économie, pour être davantage fiers d'être ce que nous sommes dans notre propre patrie, ou pays, ou coin de pays, et dans notre communauté et dans le village global, de jouer notre rôle.

En 1985, dans un article qui a paru dans le Globe and Mail, j'avais dit à M. Graham Fraser, que le taux de suicides baisserait au Québec dans les prochaines années et que le taux de natalité augmenterait, parce que, si on regarde ce qui est arrivé au niveau des syndicats, le gel des salaires accepté, etc., on a plusieurs signes avant-coureurs d'une société plus mature, d'une société qui retrouve ses propres valeurs. C'est une revalorisation de ce qu'étaient les Canadiens français auparavant et je crois que le Québec n'a absolument pas le monopole de la qualité des valeurs. Au contraire, je crois que les autres aussi ont les leurs. Ces choses-là sont liées.

## [Traduction]

I would like to know if these figures are higher in Quebec than in the rest of Canada or in other countries like Italy where the values, religious values for instance, must have been the same. Are the figures in the same range as in these countries?

Prof. Cormier: Are you talking about a part of the brief?

Mrs. Campbell: Because I am somewhat surprised that you established this kind of relationship.

Prof. Cormier: But what do you find interesting in this?

Mrs. Campbell: I would like to know if these figures are in the same range for a country such as Italy.

**Prof. Cormier:** I made some research on this. But I would like to add that I had the opportunity of studying law at Harvard University, in 1982, in public health, and that it is very hard when you are a Quebecer, a Canadian, and that you see your teacher coming in with the new Constitution and one signature is missing. I just wanted to mention that.

In answer to your question about the evolution of suicides rates and other factors, other variables and indicators of collective health, Emile Durkheim, the sociologist who did these studies, showed that in Europe, during the last century, suicide rates could be very different according to the values prevailing in a given society. In families, in large families in very tightly-knit societies, the suicide rate was very low.

In 1950, Quebec's rate of birth was, except maybe for one province, the highest and the suicide rate was the lowest as well as the divorce rate, etc., whereas after the quiet revolution, Quebec was ahead for the number of suicides or almost, with Saskatchewan, and it was the province where the birth rate was the lowest, etc.

It is true that the upheaval of values is a very important factor for public health. I mention this, among other things, because it seems to me that we have the opportunity to kill two birds, if not three, with one stone, by working towards a better Constitution, the basic foundation of a society.

We talk of settling our constitutional and political conflicts and of freeing energy to create a better economy, to be more proud to be what we are in our own nation, or country, or corner of country, and in our community and in the global village, to play our part.

In 1985, in an article published in the *Globe and Mail*, I told Mr. Graham Fraser, that the suicide rate would decrease in Quebec during the next years and that the birth rate would increase, because if you look at what happened in the unions, the freeze on salaries which has been accepted, etc., you sesveral early signs of a more mature society, a society which finds its own values. It is a return to what French Canadians were before and I think that Quebec certainly does not have the monopoly of values. On the contrary, I believe that others also have theirs. All these things are related.

• 1205

Ce que nous vivons comme crise constitutionnelle est une occasion de faire plusieurs pierres d'un coup dans le sens où il s'agit de questions à la fois politiques et constitutionnelles, mais aussi économiques, à contrecoup. Il s'agit aussi de santé publique.

C'est dont je suis persuadé, c'est que devant les marchés économiques, un Québec qui serait séparé, il y aurait une association économique. Ils peuvent, connaissant la dynamique économique, en être convaincus.

En ce qui me concerne, connaissant la santé publique comme je la connais, j'ai la conviction fondamentale que la société québécoise, la société anglo-canadienne et la société autochtone bénéficieraient énormément au niveau de sa santé collective. Et cela touche non seulement la collectivité, mais les individus qui en font partie.

Et on pourrait discuter des premiers ministres québécois qui ont vécu les déchirements constitutionnels et les répercussions sur leur santé.

J'arrête là.

Mme Campbell: La seule chose, c'est qu'avec le partage des pouvoirs que vous suggérez, dans votre texte, le tableau deux, il me semble que vous allez encore avoir, au Québec, le petit État avec le grand État. Le petit État, Québec, avec le grand État, Canada.

M. Cormier: Oui. Par exemple, le Danemark et l'Islande par rapport à la Scandinavie, le Canada par rapport aux États-Unis! Est-ce qu'on devrait se dire qu'on va devenir

the great United States of America.

Parce que, vous savez, on est petit par rapport aux États-Unis.

En plus, je dois dire—c'est le destin du Canada, je crois—que le fait qu'il y ait un troisième joueur, une troisième société, la société autochtone, qui va définir ces valeurs, je crois que cela va faire en sorte que le Canada à quatre pourrait être relativement bien équilibré et qu'il y a des associations très fécondes au niveau canadien.

Mme Campbell: Tout simplement, je veux vous demander si vous pensez que vous pouvez exister au Québec avec un partage de pouvoirs avec le restant du Canada?

M. Cormier: Une association politique, vous voulez dire?

Mme Campbell: En Scandinavie, disons Oslo, la Norvège et la Scandinavie. . . Quel nom donnerez-vous?

What name would you give?

M. Cormier: J'en propose trois dans le texte. Soit une communauté canadienne, une véritable confédération canadienne ou une transfédération canadienne.

Et je crois, au niveau des mots aussi, que le mot souveraineté, le mot fédéralisme, sont des mots auxquels il faut faire attention en raison de l'aspect sclérosant qu'ils peuvent sous-entendre.

Parce que ces mots-là n'existaient pas il y a quelques siècles. M. Beaudoin, encore ce matin, à la conférence de presse, disait qu'il va falloir—

[Translation]

This constitutional crisis we are living through should be an opportunity to kill several birds with one stone because these are both political and constitutional issues, but also economical ones. It is also a matter of public health.

What I am sure of is that, if Quebec separated, given the existing markets, there would be an economic association. They can be convinced of that, because they know the economic dynamics.

As far as I am concerned, knowing the field of public health as I do, I firmly believe that the Quebec society, the anglo–Canadian society and the native society would highly benefit from a public–health perspective. And this is true not only for the community but also for the individuals.

And we could also talk about the Quebec Prime Ministers who have lived through the constitutional disruptions and the effects on their health.

I will stop here.

Mrs. Campbell: The only thing, is that with the sharing of powers which you suggest in your text, or in table 2, it seems to me that once again you will have in Quebec a small state with a big state. The small state, Quebec, with the big state, Canada.

Prof. Cormier: Yes. For instance, Denmark and Iceland in relation to Scandinavia, and Canada with the United States! Should we tell ourselves that we will become

"the great United States of America"?

Because, you know, we are small as compared to the United States.

Besides, I should say—it is Canada's destiny, I believe—that because there is a third player, a third society, the native society, which is going to define these values, I believe that this Canada with four partners could be relatively well balanced and that there could be very beneficial associations at the Canadian level.

Mrs. Campbell: I would simply like to ask you if you think that you could exist in Quebec if you share your powers with the rest of Canada?

Prof. Cormier: A political association you mean?

Mrs. Campbell: In Scandinavia, let us say Oslo, Norway and Scandinavia. . . What name would you give?

Quel nom donneriez-vous?

**Prof. Cormier:** I proposed three names in the text. Either a Canadian community, a true Canadian Confederation or a Canadian transfederation.

And I believe that as far as words are concerned as well, the words sovereignty, federalism, are words which should be used very carefully because of the damaging element which they might contain.

Because these words did not exist a few centuries ago. This morning again, during the press conference, Mr. Beaudoin was saying that we have to be. . .

we have to be innovative.

Et je le dis aussi. Il ne s'agit pas de jeter le bébé avec l'eau du bain. Non. Le Canada, il faut le garder.

Vous voyez la publicité qu'il y a à la télévision ces jours-ci où on voit l'Indien qui dit Canada. . . Le terme vient d'eux.

Quand on parle de Canada, cela veut dire quelque chose dans l'âme autochtone. Mon grand-père qui est franco-américain, qui a vécu ici et qui revenait du Massachussets, quand il disait qu'il était un Canadien, cela voulait dire quelque chose. Et quand on dit *I am Canadian*, cela veut dire quelque chose.

Quand on dit un Canadien errant, de quel Canadien parlons-nous, sinon des Canadiens français, évidemment?

• 1210

# Mme Campbell: À travers le Canada?

M. Cormier: Oui, à travers le Canada, certainement. Et, comme je vous dis, mon grand-père est Acadien. Vous savez, tout cela est très important, parce qu'on est pris dans les schémas passés. On a de la difficulté, c'est un effort mental qu'il faut faire. La personne qui est à Paris dit :je suis fier d'être Français. Il s'en va en Espagne, il dit: Je suis fier d'être Français, et je me sens ici chez moi en Europe.

Mais quant à moi, quand je veux aller en Acadie et quand je veux aller en Alberta, je vais dire: Je suis fier d'être Québécois, mais je suis fier d'être Canadien, dans un sens où l'autonomie sera respectée complètement, à 100 p. 100, une autonomie politique complète, avec des legs comme en Europe.

Cela me met en furie quand j'observe qu'on se colle à des termes, qu'on veut attribuer une équivalence négative à quelque chose d'éminemment positif où il n'y a pas opposition entre être Québécois à part entière et Canadien dans le sens d'être Français et Européen. Et jamais la France, jamais l'Angleterre, jamais l'Allemange ne deviendront des provinces de l'Europe. Ce seront des sociétés de l'Europe, des nations, des pays, une patrie, et ils auront l'autonomie politique complète. Ils seront toujours libres, au moment de renouvellement de traités, de dire: Tenant compte de ce que nous sommes, comme société, on ne peut plus vous suivre, à un niveau donné, ou on vous suit.

Et c'est en ayant confiance en soi et en allant dans ce sens-là et en revenant à ce que nous sommes comme chacune des trois sociétés canadiennes que nous constituerons, et nous ferons justement une expérience que j'ose espérer utile pour des solutions de coins de la terre où il y en a un très grand besoin et où effectivement on souffre—que l'on pense aux Kurdes, que l'on pense à la Lituanie, à la Géorgie, etc.—beaucoup plus qu'ici. Mais nous avons le devoir, l'obligation de travailler à construire ce nouveau Canada.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie, professeur Cormier. Et nous vous remercions pour votre vision du Canada dans un avenir proche et immédiat. S'il y avait une assemblée constituante, peut-être qu'on pourrait vous nommer comme psychiatric consultatif.

M. Cormier: Vous me feriez un honneur très grand, monsieur.

[Traduction]

qu'il va nous falloir innover.

And I say so too. We should not throw the baby with the bath water. No, no. We have to keep Canada.

You have probably seen the ad on TV these days where you see an Indian saying Canada. . .the name comes from them.

When we talk about Canada, it has a meaning in the native soul. For my grandfather who was French-American, who has lived here after coming back from Massachusetts, it meant something when he said he was a Canadian. And when you say "I am Canadian" it means something.

When you say "un Canadien errant", which Canadian are we talking about if not of course French Canadians?

Mrs. Campbell: Throughout Canada?

**Prof. Cormier:** Yes, throughout Canada, certainly. And, as I say, my grandfather is Acadian. You know, all this is very important, because we are caught in the past schemes. We have difficulty, it is a mental effort we have to do. Someone who is in Paris can say: I am proud of being French. If he goes to Spain, he can say: I am proud of being French and I feel at home here in Europe.

But as for me, when I want to go to Acadia and to Alberta, I will say: I am proud to be a Quebecer, but I am proud to be Canadian, since autonomy will be completely respected, 100% respected, a full political autonomy, according to the European principle.

It infuriates me when I see that we stick to words, we want to give a negative equivalence to something highly positive where these is no opposition between being both a *Québécois* and a Canadian just as you can be French and European. And France, Britain, or Germany will never become provinces of Europe. They are going to be societies of Europe, nations, countries, and they will have full political autonomy. They will always be free to say when renewing treaties: Because of what we are as a society, we cannot follow you anymore, to a given level, or on the contrary we follow you.

And it is through self-esteem and by going that route and coming back to what we are in each of these Canadian societies which we make up, and I believe that this will be a very useful experience that might be the solution for some regions of the world where there is a very big need and people are suffering—just think of the Kurds, of Lithuania, Georgia, etc.—much more than here. But we have the duty, the obligation to work and build this new Canada.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Professor Cormier. And thank you for giving us your vision of Canada in the near and immediate future. If there were a constituent assembly, it might be a good idea to appoint you as "psychiatric" consultant.

Prof. Cormier: This would be a great honour for me, sir.

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie, professeur.

We will adjourn formally until 1.30 this afternoon.

This session stands adjourned.

#### AFTERNOON SITTING

• 1338

## Le coprésident (le sénateur Beaudoin): À l'ordre!

Nous reprenons nos audiences. Notre premier témoin est le Grand chef Max Gros Louis du Conseil de la Nation huronne Wendat. Il est accompagné de M. Luc Lainé, conseiller en autonomie.

M. le Grand chef Max Gros Louis est très connu dans les milieux montréalais, québécois, canadien et autres. Il n'a pas besoin d'une présentation très élaborée. C'est avec plaisir que nous l'invitons à faire sa présentation. Vous pouvez être assuré, monsieur Max Gros Louis, qu'on vous posera beaucoup de questions des deux côtés de cette assemblée. Monsieur Gros Louis.

Le Grand chef Max Gros Louis (Conseil de la Nation huronne Wendat): Merci beaucoup, monsieur le président. En tout premier lieu, je demanderais que le drapeau de la Nation huronne soit exhibé en face de nous. J'espère qu'il y aura beaucoup de questions, mais j'aimerais surtout qu'il y ait beaucoup de compréhension de part et d'autre. De notre côté, nous comprenons depuis longtemps.

• 1340

Nous sommes honorés de rencontrer les membres de cet important Comité mixte. Il est nécessaire de signaler que c'est à votre demande que nous sommes aujourd'hui devant vous. Nous ne parlons qu'au nom de la Nation huronne Wendat. Nous n'avons aucun mandat de représenter l'ensemble des Premières nations. Nous ne sommes pas une minorité et nos droits ne sont pas des privilèges. Nous avons un énorme respect pour les minorités, mais nos droits de premiers habitants de ce pays ne sont pas à confondre avec les leurs.

Vous savez que les Indiens prient toujours un peu avant de faire quoi que ce soit. J'aimerais donc faire une petite prière, si vous me le permettez.

Avant de débuter, permettez-moi d'implorer le Créateur de nous donner la volonté et la sagesse nécessaires à l'établissement de relations futures fondées sur le souci de la justice et du respect mutuel.

Parlons un peu de la Constitution des Canadiens et des Canadiennes. Comme vous le savez mieux que moi, les Premières nations, incluant la Nation huronne Wendat, ont été ignorées ou écartées par les Canadiens et les Canadiennes de l'ensemble des discussions constitutionnelles, sauf aux quatre conférences qui ont suivi le rapatriement de la Constitution en 1982. Nous avons été volontairement écartés de ces discussions en dépit du fait que nous avons entretenu des relations de nation à nation tant avec la Couronne française qu'avec la Couronne britannique.

[Translation]

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Professor.

La séance est levée officiellement jusqu'à 13h30 cet aprèsmidi

La séance est levée.

### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

#### The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Order!

We will begin our hearings again. Our first witness is Grand chief Max Gros Louis from the Conseil de la Nation huronne Wendate. He has with him Mr. Luc Lainé, autonomy consultant.

Chief Max Gros Louis is very well known in most circles in Montreal, Quebec, in Canada and abroad. He does not need a very elaborate introduction. It is a pleasure for me to invite him to make his presentation. Rest assured, Mr. Max Gros Louis, that many questions will be asked from both sides of this assembly. Mr. Gros Louis.

Grand chief Max Gros Louis (Conseil de la Nation huronne Wendat): Thank you very much, Mr. Chairman. First of all, I would like the flag of the Huron Nation to be shown in front of us. I hope that there will be many questions but I would like to be sure that there is lots of understanding from both sides. On our side, we have understood for a long time.

It is a great honour for us to meet with the members of this important joint committee. It is necessary to mention that it is upon your request that we are appearing before you today. We only speak on behalf of the Wendat Huron Nation. We have no mandate to represent the First Nations as a whole. We are not a minority and our rights are not privileges. We have a lot of respect for minorities but our rights as first inhabitants of this country are not to be confused with theirs.

You know that Indians always pray a little before doing anything. If you allow me, I would like to say a little prayer.

Before we start, please allow me to emplore the Creator to give us the necessary will and wisdom to establish future relationships based on justice and mutual respect.

Let us say a few words about the Canadian people Constitution. As you know better than I do, the First Nations, including the Wendat Huron Nation, have been ignored or forced by the Canadian people to stay away from the constitutional discussions, except for the four conferences which followed the Constitution repatriation in 1982. We have been voluntarily kept away from these talks in spite of the fact that we have maintained a nation–to–nation relationship both with the French and the British Crown.

Bien que nous ayons également signé un important traité avec la Couronne britannique à cet égard, vous me permettrez de vous rappeler la décision unanime du mois de mai 1990 de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Sioui. La Cour suprême reconnaissait, sans hésitation, que le document signé par le général Murray en 1760 était bel et bien un traité au sens de l'article 88 de la Loi sur les Indiens et, par conséquent, de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Mieux encore, la cour stipulait que ce traité produisait toujours des effets en 1991.

De plus, pour ajouter l'insulte à l'injure, le droit de participer aux élections fédérales ne nous a été offert qu'en 1960, au moment où cela ne signifiait plus que très peu pour nous en termes de représentativité.

Par ailleurs, je suis encore à la recherche d'une réponse à la question que j'ai maintes fois posée à plusieurs endroits et à plusieurs groupes. Pouvez-vous me dire quand les Hurons Wendat ont demandé leur statut canadien et à qui?

Comme il s'agit de la Constitution des Canadiens et des Canadiennes, vous conviendrez avec nous que nous serions malvenus de nous ingérer dans vos propres affaires en vous suggérant un *modus operandi* pouvant conférer davantage de flexibilité au processus de modification présentement en vigueur.

Peut-être pouvons-nous faire une proposition au nom de la Nation huronne. Le mandat du Comité mixte ne concerne que l'aspect mécanique, si vous nous prêtez l'expression de la Constitution canadienne. En plus de ce que nous vous disions précédemment concernant notre position vis-à-vis de la Constitution canadienne, nous ne prétendons aucunement être les interlocuteurs idéaux pour traiter de cet ordre de questions. Nous ne sommes malheureusement pas des spécialistes en droit constitutionnel. Par contre, si vous nous le permettez, nous aimerions vous faire part de notre opinion.

• 1345

Nous croyons sincèrement que le gouvernement fait encore fausse route en refusant d'aborder de front le vrai problème qui affecte tous les habitants de ce pays, c'est-à-dire un problème de reconnaissance mutuelle et de coexistence harmonieuse entre les peuples fondateurs. Nous soulevons par là rien de moins que le besoin urgent d'une reconnaissance explicite des Premières nations au titre de peuple fondateur. À défaut de cette reconnaissance légitime, les savantes théories élaborées par votre Comité mixte risquent de n'être rien d'autre qu'un pansement adhésif sur une jambe de bois.

Nous croyons fermement que le moment de donner ensemble le coup de barre nécessaire au redressement de nos relations est maintenant venu. Le Canada de demain, nous le répétons, doit prévoir la reconnaissance explicite de toutes ses parties constituantes. C'est seulement à compter de cet instant que nous saurons ensemble choisir et définir les mécanismes les mieux appropriés pouvant répondre aux divers besoins de modification de notre Constitution.

Comme notre souhait le plus cher est de stimuler le débat afin qu'une solution équitable pour toutes les parties puisse enfin émerger, nous aimerions formuler à votre Comité mixte la suggestion suivante, une suggestion qui n'est

[Traduction]

Although we also signed an important treaty with the British Crown in this regard, allow me to remind you the unanimous decision rendered in May 1990 by the Supreme Court of Canada in the Sioui case. The Supreme Court recognized, without hesitation, that the document signed by General Murray in 1760 was effectively a treaty in the sense of section 88 of the Indian Act, and consequently, of section 35 of the 1982 constitutional act. Even better, the court stated that this treaty still had some effects in 1991.

Moreover, to add insult to injury, the right to participate in federal elections was offered to us only in 1960, when it did not mean very much any more for us in terms of representativity.

Besides, I am still looking for an answer to the question I asked many time in several places and to several groups. Can you tell me when the Wendat Hurons have asked to be given Canadian status and to whom?

Since we are talking about the Canadian people Constitution, you will agree with us that we cannot really interfere in your own affairs by suggesting a *modus operandi* that could give more flexibility to the existing amending process.

We could maybe make a proposal on behalf of the Huron Nation. The joint committee's mandate only deals with the mechanical aspect, if we can borrow the expression of the Canadian Constitution. Besides what we were saying earlier regarding our position vie-à-vis the Canadian Constitution, we do not claim we are the ideal people to talk to about these kind of issues. Unfortunately we are not specialists in constitutional law. On the other hand, if you allow us, we would like to give you our opinion.

We sincerely believe that the government has once again made the wrong choice by refusing to face the real problem affecting all the inhabitants of this county, that is a problem of mutual recognition and harmonious coexistence between founding people. We raise here nothing less than the urgent need for an explicit recognition of the First Nations as founding people. In the absence of this legitimate recognition, the learned theories developed by your joint committee might be no more than a band-aid on a wooden leg.

We firmly believe that the time has come to push the helm together to steady our relationships. Once again, the Canada of tomorrow should explicitly recognize all its constitutional parts. It is only from that time that we will be able to choose and define together the most appropriate mechanisms to meet the various needs for amending our Constitution.

Since our dearest wish is to stimulate the debate so that an equitable solution for all parties concerned could at last emerge, we would like to make the following suggestion to your joint committee, a suggestion which is not new as such,

pas nouvelle en soi, mais que nous estimons équitable et réalisable. Selon nous, le Canada de demain a tout simplement besoin d'un nouvel encadrement où coexisteraient trois ordres de gouvernement parallèles, soit une juridiction fédérale, une juridiction provinciale et des juridictions de Premières nations.

Cette suggestion, aussi simpliste qu'elle puisse paraître, est fondamentalement très significative pour les Premières nations. Elle reprend une partie importante de la vision exprimée dans la ceinture Wampum aux deux lignes parallèles. Cette fois-ci, au lieu de deux lignes, nous en retrouverions trois.

En terminant, permettez-nous de vous faire part de la conclusion de notre mémoire présenté devant la Commission Bélanger-Campeau au mois de décembre 1990. Elle résume fidèlement l'essence du message qu'à titre de porte-parole de ma nation, je tente depuis au moins 25 ans d'expliquer au Québec, au Canada et à l'étranger. Vous aurez beau mettre en place toutes les commissions, conférences et forums imaginables, et voter ou recommander toutes les chartes, lois, motions, règlements ou décrets que vous pouvez souhaiter pour vous donner bonne conscience, ce sera en vain s'il n'y a derrière cela une sincère volonté politique de rendre justice à la question autochtone.

Je vous remercie de m'avoir si attentivement écouté. Nous sommes maintenant disposés à répondre à vos questions.

## Mr. Littlechild: Thank you, Mr. Chairman.

I want to welcome Grand Chief Max Gros Louis to the committee. Over the past several weeks we have heard from numerous witnesses across Canada. It was with particular interest that I and my committee colleagues have awaited representation from Quebec, especially from the First Nations.

I want to ask you two questions. First, given the worst-case scenario of the possible split of Quebec as a province, where do you as a First Nation see yourself in that scenario? Secondly, from the perspective of a treaty, what is your position as one who has been a signatory to a treaty, given a scenario where there is a split in the province?

#### • 1350

Grand Chief Gros Louis: We do not believe Quebec can pull out without the permission of the native people in Quebec. The treaty we signed with General Murray in 1760 is the law. According to the Supreme Court of Canada decision, the Huron have rights to a very big piece of land in Quebec. At least 85% of the land in Quebec is affected by Indian rights. If Quebec and Canada do not sit down and settle that problem, I believe Quebec cannot pull out without the permission and the agreement of the native people.

#### The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Blackburn.

M. Blackburn: Vous dites qu'il devrait y avoir une juridiction fédérale, une juridiction provinciale et une juridiction des Premières nations. Pouvez-vous expliquer ce que vous entendez par là?

#### [Translation]

but which we feel is equitable and practicable. For us, the Canada of tomorrow just needs a new framework where three parallel orders of government would coexist, that is a federal jurisdiction, a provincial jurisdiction and a First Nations' jurisdiction.

This suggestion, as simplistic as it may appear, has very profound significance for the First Nations. It uses an important part of the vision expressed in the Wampum belt with the two parallel lines. This time, instead of two lines, we would have three.

In conclusion, we would like to present to you the conclusion which was in the brief we submitted to the Bélanger-Campeau commission in December 1990. It summarizes faithfully the message which, as spokesperson for my nation, I have tried to explain for at least 25 years to Quebec, to Canada and to the rest of the world. You can set up all the imaginable commissions, conferences and forums and vote or recommend all the charters, laws, motions, regulations or decrees that you can to give you a good conscience, it will be in vain if there is not behind all that a sincere political will to do justice to the native issue.

I want to thank you for your attention. We are now ready to answer your questions.

## M. Littlechild: Merci, monsieur le président.

Je voudrais souhaiter la bienvenue au comité au Grand chef Max Gros Louis. Nous avons entendu de nombreux témoins au cours des dernières semaines dans les différentes régions du Canada. C'est avec un intérêt tout particulier que mes collègues du comité et moi-même avons attendu les témoignages du Québec, particulièrement des Premières nations de cette province.

Je voudrais vous poser deux question. Tout d'abord, si le pire des scénarios se concrétisait, c'est-à-dire la séparation du Québec en tant que province, où vous placez-vous comme première nation dans ce scénario? Deuxièmement, du point de vue d'un traité, quelle serait votre position, vous qui avez été signataire d'un traité, dans le cas où il y aurait un schisme dans la province?

Le Grand chef Gros Louis: Nous croyons que le Québec ne peut pas quitter le Canada sans l'autorisation des autochtones de la provinces. Le traité que nous avons signé avec le général Murray en 1760 a force de loi. Selon la décision de la Cour suprême du Canada, les Hurons ont des droits sur une très grande superficie, au moins 85 p. 100 du territoire québécois. Si le Québec et le Canada n'arrivent pas à s'entendre là-dessus, le Québec ne pourra pas, selon moi, se séparer sans l'autorisation et l'accord des autochtones.

#### Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Blackburn.

Mr. Blackburn: You say that there should be a federal jurisdiction, a provincial jurisdiction and a First Nations' jurisdiction. Could you explain what that means?

Le Grand chef Gros Louis: On sait ce que c'est que la juridiction fédérale. C'est l'instance qui a juridiction à travers le Canada. On sait que les provinces ont aussi certaines juridictions. Présentement, nous nous considérons encore comme une nation souveraine indépendante. On n'a jamais été conquis et on n'a jamais demandé une autre nationalité.

Cela ne veut pas dire qu'on part en guerre et qu'on se donne un pays séparé. Cependant, on doit définir dans chacun des trois cas des juridictions spécifiques. Si vous que les Premières nations participent développement de notre pays, il va falloir donner des responsabilités à ces Premières nations. On doit nous reconnaître autonomes et nous reconnaître une juridiction dans certains domaines. Il ne suffit pas de nous reconnaître la juridiction de l'administration de programmes et de petites sommes d'argent qui nous viendraient du fédéral ou du provincial. On yeut avoir juridiction dans certains domaines. par exemple nos écoles, la justice, la police, notre développement économique, nos terres et la démographie, qui est une des premières choses que chaque nation devrait avoir le droit de déterminer, car cela fait partie de sa nation. Il ne faut pas le faire au moyen d'une loi aussi stupide que la Loi sur les Indiens. Cette loi est le génocide le mieux planifié dans le monde entier. On cherche à éteindre les Premières nations du Canada. Nous savons qui est Huron. On n'a pas besoin de demander à Ottawa ou à Québec de nous dire qui va faire partie de la Nation huronne.

M. Blackburn: Si on vous accordait un palier de juridiction au même titre que le provincial, est-ce que, selon vous, 85 p. 100 des terres du Québec vous appartiendraient automatiquement?

Le Grand chef Gros Louis: J'ai fait attention tout à l'heure. Ce n'est absolument pas cela que j'ai dit. Je ne veux même pas qu'on pense cela. Je vous ai dit que, sur 85 p. 100 du territoire québécois, il y a des droits indiens. Assoyons-nous ensemble et déterminons ces droits.

Parlons de terres. Il pourrait y avoir voir des terres appartenant aux Hurons, qu'on administrerait nous-mêmes, avec nos responsabilités et nos lois. Une autre terre, juste à côté, pourrait être administrée à deux ou à trois. Pour ce qui est de l'autre, on la céderait en disant qu'on n'a plus de droits à cet égard. Ce serait alors la province de Québec ou le Canada qui l'administrerait.

• 1355

M. Blackburn: Si on vous donne, au plan des juridictions, des pouvoirs comme Premières nations. . .

Le Grand chef Gros Louis: Vous ne pouvez pas nous donner cela, et on ne vous le demande pas non plus. Ce n'est pas à vous de nous donner cela. On l'a déjà. On veut tout simplement que vous le reconnaissiez.

M. Blackburn: Une fois que ce sera fait, qu'est-ce que cela changera dans le système fédéral et au plan financier?

Le Grand chef Gros Louis: Cela va changer beaucoup, monsieur. Je vous promets que, dans quelques années, vous n'aurez plus besoin de donner de subventions aux Hurons. On va pouvoir s'administrer convenablement, et les Canadiens et les Québécois vont arrêter de dire qu'on vit de leurs impôts, ce qui est absolument faux, même aujourd'hui.

[Traduction]

Grand Chief Gros Louis: Everyone knows what the federal jurisdiction is. It is the one that covers all of Canada. The provinces all have some jurisdiction, and we still consider ourselves to be an independent sovereign nation. No one ever conquered us and we have never asked for another citizenship.

That does not mean going to war to become a separate country. We must, however, define each specific jurisdiction. If you want the First Nations to be part of our country's development, you will have to let them take over some responsibilities. You must recognize our autonomy and our jurisdiction in certain fields. It is not enough to give us jurisdiction over program management and small budgets we would be getting from a federal or provincial government. We want jurisdiction over our schools, our judicial system, our policing, our economic development, our lands and our population; the first right of any nation is to determine who is and is not a part of its population. That cannot be done through any stupid legislation such as the Indian Act. This has been the best planned genocide in the whole world. It was driving Canada's First Nations to extinction. We know who is a Huron and who is not. There is no need to ask Ottawa or Quebec to tell us who is a member of a the Huron nation.

Mr. Blackburn: If you were given a jurisdiction similar to that of the provincial governments, are you saying that 85% of the land in Quebec would automatically belong to you.

Grand Chief Gros Louis: I very carefully worded my sentence earlier. That is absolutely not what I said. People should not even be thinking about that. I said that 85% of the land in Quebec is affected by Indian rights. Now let us sit together and establish what becomes of those rights.

Let us talk about the land. Some of the lands that belong to the Hurons could come under our own legislations and responsibilities. Another area next to it could be jointly administered by two or three different jurisdictions. We would then transfer our rights on that area to the province of Quebec who would take over responsibility for it.

Mr. Blackburn: If we were to give the First Nations jurisdictional powers—

Grand Chief Gros Louis: You cannot do that and that is not what we are asking for. We already have those powers; we simply want you to recognize that fact.

Mr. Blackburn: Well, once we have recognized that fact, will that change financial arrangements at the federal level?

Grand Chief Gros Louis: A lot of things will change, sir. I promise that in just a few years, the Hurons will not need anymore subsidies. We will manage things well. Canadians and Quebecers will no longer be saying that we live off their taxes. That is not even true today.

Je dois vous dire qu'au Village huron, notre réserve est très grande: un quart de mille par un demi-mille. C'est tout ce qu'on a de pays pour 2,500 personnes. Je dois aussi vous dire qu'aucun Huron ne vit de l'aide sociale et que, dans ce grand territoire, on emploie 300 Québécois ou Canadiens qui travaillent pour nous, dans nos industries.

Je ne sais pas qui fait vivre l'autre avec ses impôts. J'espère que les gens vont arrêter de dire cela. Il va falloir cesser de dire que les Indiens vivent des impôt des Canadiens et des Québécois. C'est absolument faux.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Pour les fins du dossier, il est très approprié de dire que les droits des Indiens, tels qu'ils ont été illustrés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Sioui et dans l'arrêt Sparrow, sont extrêmement importants et font partie du droit canadien. Ce sont tantôt des droits qui peuvent avoir une signification de droit de propriété et tantôt d'autres sortes de droits.

La situation juridique est très complexe, mais je pense que la Cour suprême du Canada fait un travail merveilleux dans le domaine de l'interprétation des lois du Canada, en particulier dans ce domaine-là. Je pense qu'il faut en tenir compte. C'est assez complexe sur le plan juridique, mais c'est de la plus haute importance.

Mr. Nicholson: Thank you for your testimony. You described yourself and your people as a sovereign independent nation. If you ultimately arrive at an agreement for sharing jurisdiction over certain areas, presumably there would continue to be provincial and federal government jurisdiction over some areas. This is a hypothetical question and as politicians we were always taught not to answer hypothetical questions, so if you do not answer, that is fine with me. If you did arrive at an agreement where you were sharing jurisdiction with the other two levels of government, would you still continue to regard yourself as a sovereign independent nation, or would you in effect have compromised that independence?

Grand Chief Gros Louis: It would depend on whether the two levels of government were talking with a forked tongue, a clear tongue or a straight tongue. We are ready to sit down and have mutual respect and talks. As we said at the Bélanger-Campeau commission, we want to sit and talk nation-to-nation and person-to-person, but we do not want to be dictated to by anyone. If we come to an agreement, we come to an agreement. If we decide we will work together in that country. ..that is what we have to do anyway. But we are going to keep jurisdiction on certain laws. That is for sure.

• 1400

I would like to work with the Canadian government and the Quebec government as a partner, not as somebody who is going to run me and tell me what to do.

Mme Maheu: Bienvenue, monsieur Gros Louis.

Parlons des terres que vous réclamez. Vous dites que le Québec ne peut se retirer sans la permission des autochtones. Pouvez-vous élaborer un peu sur ce point-là? Cela m'a surprise.

[Translation]

I have to tell you that our Huron village, our reserve, is very big: one quarter of a mile by one half-mile. That is all the land we have for 2,500 people. I must also tell you that no Huron lives on social welfare and that on this huge land, 300 Quebecers or Canadians work for our industries.

I wonder who lives off whose taxes. I hope people will stop saying such a thing. It is totally false to say that Indians live off the taxes of Canadians and Quebecers.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): For the record, it is quite appropriate to say that Indian rights are extremely important and are part of the Canadian law, as it was illustrated by the Supreme Court of Canada ruling in the Sioui case and the Sparrow case. Those rights have to do with ownership and other things also.

Legally, it is very complicated, but I think the Supreme Court of Canada does a great job of interpreting Candian legislations, especially in that field. That must be taken into account. The legal issues are quite complex, but they are extremely important.

M. Nicholson: Je vous remercie de votre témoignage. Vous vous décrivez comme une nation indépendante souveraine. Si vous en arrivez éventuellement à un accord sur le partage des pouvoirs dans certains secteurs, il se pourrait que les gouvernements provinciaux et fédéral aient encore compétence à certains endroits. Je vais vous poser une question fondée sur une hypothèse, même si je sais qu'on conseille aux politiciens de ne jamais répondre à de telles questions. Par conséquent, si vous ne me répondez pas, je comprendrai. Donc, si vous en arriviez à une entente sur le partage des pouvoirs avec les deux autres ordres de gouvernement, est-ce que vous vous considéreriez toujours comme une nation indépendante souveraine ou pensez-vous que cette indépendance serait remise en question?

Le Grand chef Gros Louis: Cela dépendra si les deux ordres de gouvernements parlent franchement et clairement ou non. Nous sommes prêts à discuter dans le respect mutuel. Comme nous l'avons déclaré devant la commission Bélanger-Campeau, nous voulons discuter de nation à nation et de personne à personne, mais nous ne voulons recevoir d'ordres de quiconque. Si nous arrivons à nous entendre, tant mieux. Si nous décidons de coopérer pour le pays. ... c'est ce qu'il faut faire de toute façon. Mais nous voulons garder certains pouvoirs, bien évidemment.

Je voudrais bien coopérer avec le gouvernement canadien et le gouvernement québécois, mais d'égal à égal, pas si on doit constamment me donner des ordres et me dire quoi faire.

Mrs. Maheu: Welcome, Mr. Gros Louis.

Let us talk about the land you claim to have rights on. You say that Quebec cannot pull out without the permission of the native people. Can you elaborate? I was a bit startled.

Le Grand chef Gros Louis: Je vais vous donner un exemple. Vous vous souvenez certainement du fameux procès de la Baie James et du jugement Malouf. J'avais été un des instigateurs du procès. Vous savez qu'il était impossible de faire le projet de la Baie James sans auparavant. . N'oubliez pas que le Québec et le Canada ont signé des traités. Selon l'Acte de 1913, l'acte de Rupert, pour avoir le droit d'occuper ou de faire quoi que ce soit dans ces territoires, ils devaient auparavant obtenir la permission des Indiens. Ils devaient conclure une entente avec eux, les payer en conséquence et faire approuver cela par le gouverneur en conseil du Canada. Il y a encore une grande partie du territoire du Québec qui est assujettie à cela, madame. Il va falloir s'assoir avec les Indiens. Il va falloir s'entendre. Ce qui est malheureux, c'est que les gens pensent qu'on veut avoir le Québec. On ne le veut pas. On a assez de 85 p. 100, comme monsieur disait. Pour ce qui est de l'autre 15 p. 100, sur le bord du fleuve, il est pollué et on ne le veut pas.

Soyons sérieux. Je dis à l'année longue, et je tiens à le redire, qu'on ne veut pas avoir 85 p. 100 du territoire. Cependant, trouvez-vous raisonnable qu'on n'ait qu'un demimille par un quart de mille pour 2,500 personnes? Je voudrais savoir si c'est raisonnable. On va se rapprocher et on veras'assoir. On a eu le jugement Sioui et le jugement Sparrow dont le premier ministre a fait mention encore avant-hier. On est prêts à s'assoir, à négocier, à parler et à conclure des ententes à titre de partenaires.

Mme Campbell: Que pensez-vous de la nouvelle commission qui a été annoncée cette semaine? Étes-vous d'accord sur la création de cette commission? Vous venez de dire qu'il y a au moins 25 ans que vous attendez. Si vous êtes d'accord sur la commission, pensez-vous que le chef de la commission devrait être un autochtone?

Le Grand chef Gros Louis: Je ne sais pas si cette commission vient trop tôt ou trop tard. J'aurais aimé l'avoir l'été dernier, alors qu'il faisait bien chaud. Cela aurait peut-être rafraîchi les choses.

Il faut faire attention. On ne veut pas que ce soit encore des voeux pieux. Je vais vous dire ce que nous avons trouvé, nous, les Hurons. Premièrement, on parle d'un budget. Nous n'avons jamais eu de budget pour monter une table de négociation. On parle maintenant de nous donner un budget pour monter une table de négociation. Si on monte une table de négociation, comment pourra-t-on donner à quatre, cinq ou dix Hurons le mandat de négocier si la population ne sait pas ce qu'on négocie et ne nous dit pas ce qu'elle veut avoir? Ce n'est pas de cette manière que le problème se réglera. Il faut avoir des contacts et développer nos négociations avec nos gens chez nous. Il faut qu'ils les acceptent et en fassent partie.

Vous savez très bien que quand le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial veut faire une table de négociation, il a beaucoup de ressources. Par exemple, la province de Québec a 2,000 avocats à son service. Nous, on n'en a qu'un qui s'occupe de toutes nos causes. De plus, on n'a pas autant d'argent que la province. La province paie au besoin. Si elle en veut une poignée, elle en prend une poignée; si elle en veut deux, elle en prend deux. De notre côté, si on veut négocier avec eux, on est obligés de demander des prêts ou des subventions pour pouvoir le faire.

[Traduction]

Grand Chief Gros Louis: Let me give you an example. You must remember the famous case about James Bay and the ruling by Justice Malouf. I was one of the initiators of that case. You know that the James Bay project could not go ahead without... Remember that Quebec and Canada both signed treaties. According to the Rupert Act of 1913 the Indians' permission had to be sought before deciding to occupy or to do anything on those lands. They had to come to an agreement with the Indians, to pay them accordingly and to have the agreement approved by the Governor in Council of Canada. A large part of Quebec's territory is still governed by that Act. Therefore, you will have to sit down with the Indians and come to an agreement. Unfortunately, people think that we want to take over Quebec. They are wrong. As the gentleman said, 85% is enough for us. As for the other 15%, along the St. Lawrence River, there is too much pollution; we do not want any of it.

Seriously, I keep repeating over and over that we do not want to take over 85% of the land. But do you think it is reasonable for us to have only half-a-mile by a quarter-of-a mile for 2,500 people? Do you think it is reasonable? Let us talk about it. We had the Sioui decision and the Sparrow decision which the Prime Minister referred to just two days ago. We are ready to sit down and negotiate to come to an agreement as partners.

Mrs. Campbell: What do you think of the creation of a new commission announced this week? Do you think it is a good idea? You have just said that you have been waiting for 25 years. If you think the commission is a good idea, do you think that the chairman should be native?

Grand Chief Gros Louis: I do not know whether this commission comes too early or too late. I would have liked to have one last summer when it was really hot. Maybe it could have cooled things down a bit.

We have to be careful. We do not want any more wishful thinking. I will tell you what the Hurons think. First of all, we need a budget. We have never had the money to set up a negotiating team. We have been told that we would be getting money for that. But even if we get this negotiating team, how can we give to four, five or ten Hurons a bargaining mandate if the population does not know what the stakes are and what it wants? The problem cannot be solved that way. We need contacts and we have to organize negotiations amongst ourseives. Our people have to agree on a mandate and to participate fully.

You know that when the federal or provincial government decides to negotiate, it has a lot of resources. In Quebec for example, there are 2,000 lawyers ready to serve the Government. We only have one who deals with all of our cases. We do not have as much money either. The province always has as much money as it needs. It can take one handful of dollars or two handfuls of dollars, as needed. But if we want to negotiate with the province, we have to ask for loans and subsidies.

• 1405

Revenons à notre autonomie. Si on avait notre autonomie et un territoire assez grand pour pouvoir faire du développement économique, d'ici peu de temps, on ne demanderait plus d'argent.

Luc Lainé a peut-être quelques mots à dire parce qu'il a étudié un peu ce qui s'est passé.

Mme Campbell: Je parle des commissions royales. . .

M. Luc Lainé (conseiller en autonomie, Conseil de la Nation huronne Wendat); Le Grand chef faisait le préambule à...

Mme Campbell: J'ai aimé sa réponse.

M. Lainé: J'aimerais ajouter à ce que le Grand chef disait pour tenter de répondre à votre question concernant notre réaction à l'annonce de la commission royale. Bien sûr, M. Maxwell Yalden en recommande une depuis plusieurs mois. Le gouvernement fédéral faisait la moue et disait: Non, non, non. On a dit à la commission Bélanger-Campeau: Il y a toutes sortes de commissions et, pour l'instant, c'est intéressant car cela donne beaucoup d'espoir, mais s'il n'y a pas de volonté derrière ces commissions-là, où se retrouve-t-on? On retourne à la case de départ. Il y a eu le Comité Penner, le rapport Coolican et une foule d'autres d'études qui, malheureusement, ne nous ont fait avancer que très peu.

Pour ce qui est de l'annonce du premier ministre à Victoria, avant-hier, une chose nous fait sursauter. Malgré ce que M. Mulroney a dit dans son discours à Victoria, lorsqu'il a annoncé la création de la commission royale, le mandat est beaucoup trop restreint, beaucoup trop limité. Cela se limite à des questions d'économie, de culture et de conditions sociales. La question de fond, comme le Grand chef l'a dit tout à l'heure dans sa présentation, c'est qu'il faut aller au coeur du vrai problème, à la base même, c'est-à-dire nous reconnaître comme peuple fondateur, reconnaître la contribution historique et présente des Premières nations, et reconnaître la contribution future que les Premières nations pourront apporter à la protection du Canada et au développement de ce pays. En résumé, il est bon de créer une commission royale, mais nous trouvons que son mandat est beaucoup trop étroit.

Deuxièmement, comme le Grand chef disait, le gouvernement sent que l'été approche et, pour essayer de gagner du temps ou de refroidir les esprits, il décide de faire une belle commission. Pendant ce temps-là, on va discuter de tous les problèmes qu'il peut y avoir sur la table, mais il n'y a absolument rien qui se règle. Pour ce qui est de participer à ce genre de commission, on commence à être un peu essouflés. Je suis un peu plus jeune que le Grand chef, mais j'ai déjà...

Une voix: Cela ne paraît pas.

M. Lainé: C'est un peu la même salade. Tout ce qui change, c'est l'assaisonnement.

Le Grand chef Gros Louis: Quand on est plus jeune, on est plus rapide.

On voit la Constitution du Canada et on se dit que c'est facile. Je vous dis que déjà, il y avait un solage ici, au Canada. C'était les Nations indiennes, mais on a bâti une maison juste à côté du solage. C'est ce qu'on a fait. Cela ne

[Translation]

To go back to our autonomy, if our land was large enough for our economic development and if we had antonomy in a short while, we would not need to ask for money anymore.

Luc Lainé might have a few words to add because he has examined what has happened.

Mrs. Campbell: I was talking about a royal commission...

Mr. Luc Lainé (Antonomy Adviser, Conseil de la Nation huronne Wendat): The Grand chief has made a preamble. . .

Mrs. Campbell: I liked his answer.

Mr. Lainé: I would like to add to the Grand chief's answer to your question about the new royal commission. Mr. Maxwell Yalden has been recommending one for quite a few months now. At first, the federal government answered in the negative. As we said before the Bélanger-Campeau commission: There are all kinds of commissions and, for the time being, it is interesting because it does raise our hopes, but if there is no political will, where will it lead us? Back to the start. We had the Penner committee, the Coolican report and plenty of other studies, but we have made very little progress.

As for the Prime Minister's announcement in Victoria, two days ago, one thing has taken us by surprise. In spite of Mr. Mulroney's speech in Victoria, the mandate given to the royal commission is far too restrictive, far too limited. The commission will consider only issues relating to economy, culture and social conditions. The main thing, as the Grand chief stated earlier in his presentation, is to get to the heart of the matter, and that is to recognize our status as a founding people and the historical and present contribution of the First Nations as well as what we may bring to preserve and develop Canada in the future. In other words, a royal commission is a good idea, but we find its mandate much too restrictive.

The Grand chief has also said that the government sees summer coming and it hopes to gain time and cool things down by creating a nice commission. So we will be discussing all the issues on the table, but nothing will be settled. As for our partipation to such a commission, we need time to catch our breath. I am a bit younger than our Grand chief, but I already have. . .

An hon, member: It does not show.

Mr. Lainé: It is the same old book with a different cover.

Grand Chief Gros Louis: The younger ones are faster.

It looks easy when you read the Canadian Constitution. There were foundations here before and they were the Indian nations. Unfortunately, the house was not built over the foundations. Thus, it will never work. Canada will never be

marchera jamais. Le Canada ne sera jamais uni tant et aussi longtemps que vous ne reconnaîtrez pas les Premières nations comme un peuple fondateur au même titre que les autres au Canada.

M. Duhamel: Merci, monsieur le président. Monsieur le Grand chef, j'ai beaucoup apprécié votre présentation. Vous êtes un porte-parole extraordinaire pour votre peuple.

Je voudrais revenir à la question de la répartition des pouvoirs. Je disais que ce serait peut-être un objectif très important pour ce Comité que d'examiner ce que le gouvernement fédéral, les provinces et les autochtones proposent. Je crois que vous dites qu'il conviendrait d'examiner tous les services que doit donner l'ensemble du Canada et de s'asseoir pour essayer de déterminer qui devrait rendre quel service à qui. Est-ce que j'ai bien compris?

Le Grand chef Gros Louis: Oui, vous avez bien compris.

• 1410

Savez-vous quel est le plus grand problème en ce qui concerne les Premières nations? C'est que le Canada fait des transferts de juridiction aux provinces sans consulter les Permières nations qui sont prises dans ces transferts de juridiction.

Par exemple, on transfère l'administration de la chasse et de la pêche aux provinces. On oublie qu'à certains endroits, des traités ont été signés. Notre nation a signé des traités avec le Canada. On transfère la juridiction de la chasse et de la pêche à la province, mais pour la province, le mot «Indien» ou le mot «Huron» n'existe pas. On est harcelés par les garde-chasse. On passe notre temps en cour parce qu'on a tué une perdrix deux jours avant l'ouverture de la chasse ou parce qu'on a ouvert un piège deux jours avant d'en avoir la permission, selon leurs lois. On a capturé un castor, mais c'était peut-être pour le manger.

Il faut absolument qu'il y ait trois paliers de gouvernement. Autrement, on ne pourra pas s'accorder.

**Ms Hunter:** Welcome to the committee. I think you have an important message for all of us and for Canada generally.

I come from British Columbia where the Gitksan Wet'su-wet'en decision has just been brought down. I think that what happened last summer is reverberating right across Canada and the implications for getting this settled are also pushing the constitutional agenda. It is not just Quebec, it is the aboriginal issue. That is a consistent message that we have heard across Canada.

One of the native leaders in British Columbia, when asked questions about Indian land claims, makes it very clear that it is not a real estate deal we are talking about here. People think that native people would have them sell their houses and give them to native people. I know that some of the premiers use that. It is scaremongering to polarize the population.

Were native people included in the Bélanger-Campeau commission, not just as witnesses but as members?

[Traduction]

united as long as it will not recognize that the First Nations are one of the founding people just as much as the others.

 $\mbox{Mr.}$  Duhamel: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Grand Chief, I really appreciated your presentation. You are a remarkable spokesman for your people.

I would like to go back to the distribution of powers. I was saying that one of the very important goals of this committee is to consider what the federal government, the provinces and the native people are suggesting. What you are saying is that we should all sit together to examine all of the services needed throughout Canada and then decide who should be responsible for what. Am I right?

Grand Chief Gros Louis: Yes, that is what I meant.

Do you know what the biggest problem is for the First Nations? It is the transfer of jurisdictions from Canada to the provinces without prior consultation of the First Nations who are caught up in those transfers.

For example, if hunting and fishing are transferred to the provinces, it is done without taking into account the fact that some treaties were signed for certain areas. Our nation signed treaties with Canada. By transferring jurisdiction over hunting and fishing to our provincial government that has no knowledge of the words "Indian" and "Huron". We are being harassed by game wardens. We spend a lot of time in court for killing a partridge two days before hunting season or for opening up a trap two days before being permitted to do so according to their legislation. Maybe we trapped a beaver, but it was for food.

There has to be three levels of government. Otherwise, we will never get along.

Mme Hunter: Bienvenue au comité. Je crois que vous avez un important message à nous livrer à nous tous et aussi à l'ensemble du Canada.

Je suis de la Colombie-Britannique où l'on vient de rendre la décision Gitksan Wet'suwet'en. Ce qui s'est produit l'été dernier se répercute partout au Canada et les choses ne se régleront que quand il y aura discussion au niveau constitutionnel. Il n'y a pas seulement le Québec en cause, il y a aussi les autochtones. C'est ce qu'on nous a dit partout au pays.

L'un des chefs autochtones de la Colombie-Britannique, quand on l'a interrogé au sujet des revendications territoriales autochtones, a affirmé catégoriquement que cela n'a rien à voir avec l'immobilier. Les gens pensent que les autochtones les forceront à vendre leur maison ou à les leur donner. Je sais que ce sont des rumeurs que colportent certains premiers ministres provinciaux pour polariser la population.

Est-ce que des représentants des autochtones étaient membres de la commission Bélanger-Campeau?

Grand Chief Gros Louis: No. And I have to tell you that in the report of Bélanger-Campeau there was one line saying "We have to keep in mind that the Anglo-Quebecois and the native people are something special". That is all we found out. From the paper and everything we see, that is the only little thing that they said in their report.

Ms Hunter: I think that is an important thing for this committee to consider because, as we have had pointed out to us consistently across Canada, there are three founding nations and they should be included at the table, not just as witnesses.

One of our witnesses in Ottawa was Professor Courchene. His remedy for the federal-provincial-First Nations split of jurisdiction was to create what he termed a facsimile nation that would not be determined by geography. It would be the First Nations of Canada wherever they are. I would like your response to that idea.

**Grand Chief Gros Louis:** You have to keep in mind that every nation is a nation.

Ms Hunter: Yes.

Grand Chief Gros Louis: We are the Huron Wendat nation; the Algonquin are the Algonquin nation; the Mikmaq are the Mikmaq nation. And if you want to do something you have to go and sit with every, specific nation and talk with them. I am not saying that on a special occasion we are not going to take a stand all together. But you have to sit down with every specific nation because each of us are a nation by ourselves.

• 1415

Ms Hunter: Do you think it is possible that for the purposes of Constitution-making and Constitution-amending, the First Nations could come together to act like a provincial government? I respect that there are many nations. That is the problem for our system of government, because our system of government does not have the structures to accommodate that kind of diversity. We are trying to reach for a mechanism.

Grand Chief Gros Louis: You are right. That is why I told you at the beginning. You forgot to do that. That is what you should do in the beginning.

I am not saying it is too late; I am saying it is going to be very difficult. As I told you, First Nations may sit down together and take a stand on specific things. But on certain things, I am sure the Huron will not have the same thing as the Mohawk, and the Mohawk will not have the same thing as the Huron.

British Columbia is in the same situation as Quebec. We are talking about 85% of the land in Quebec that is affected by Indian rights. In British Columbia, 65% of your land is affected by native rights.

Ms Hunter: Yes, and there has been some threat that the provincial government will use a referendum as a way of going against aboriginal land claims.

[Translation]

Le Grand chef Gros Louis: Non. Et je dois vous dire que, dans le rapport Bélanger-Campeau, on dit la chose suivante: «Nous ne devons pas oublier que les anglo-québécois et les autochtones sont un cas spécial». C'est tout ce qu'on a pu savoir. D'après ce qu'on a pu en dire, je crois qu'il n'y a rien d'autre à notre sujet dans le rapport.

Mme Hunter: Il est important que notre comité se penche là-dessus car, comme on nous l'a signalé régulièrement lors de nos déplacements, il y a trois peuples fondateurs et tous devraient être représentés à la table des négociations et pas à titre d'observateurs.

Nous avons notamment entendu comme témoin à Ottawa le professeur Courchene. Il a proposé une répartition des compétences entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les Premières nations pour créer ce qu'il a qualifié de nation morcelée qui ne serait pas délimitée selon la géographie. Ce serait les premières nations du Canada partout où elles se trouveraient. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

Le Grand chef Gros Louis: N'oubliez pas que toute nation est une nation.

Mme Hunter: Oui.

Le Grand chef Gros Louis: Nous sommes la nation Huronne Wendat; les Algonquins forment la nation algonquine et les Micmacs, la nation micmacque. Par conséquent, si l'on veut arriver à quelque chose, il faut aller discuter avec chacune des nations à tour de rôle. Cela ne veut pas dire que nous ne pourrions pas pour autant adopter une position commune dans certaines circonstances spéciales. Il vous faut néanmoins discuter avec chaque nation en particulier.

Mme Hunter: Croyez-vous possible que les Premières nations puissent se regrouper et agir comme si elles formaient un gouvernement provincial en vue d'élaborer et de modifier la Constitution? Je comprends qu'il s'agit de nations distinctes et je le respecte. Malheureusement, le problème c'est que notre forme de gouvernement a des structures qui ne lui permettent pas de s'accommoder d'une telle diversité. Nous devons donc trouver un mécanisme quelconque.

Le Grand chef Gros Louis: Vous avez raison. C'est pourquoi je vous ai dit plus tôt que vous aviez oublié cette réalité. Vous devez donc trouver d'abord un mécanisme.

Je ne veux pas dire qu'il soit trop tard ni que ce sera extrêmement difficile. Je vous ai dit que les Premières nations pourraient très bien prendre position ensemble sur des questions précises. Je suis toutefois convaincu que les Hurons et les Mohawks n'arriveront jamais à s'entendre sur certaines questions.

La Colombie-Britannique se trouve dans une situation semblable à celle du Québec où 85 p. 100 du territoire est assujetti à des droits autochtones. Là-bas, c'est 65 p. 100 du territoire qui l'est.

Mme Hunter: C'est vrai, et le gouvernement provincial a menacé d'organiser un référendum pour contrer des revendications foncières autochtones.

**Grand Chief Gros Louis:** I worked with the B.C. chief for about 10 years. We found we were in the same situation in Ouebec and British Columbia.

M. Nystrom: Monsieur Max Gros Louis, il y a dix ans, vous m'aviez fait faire le tour de votre village. Je me souviens très bien que vous m'aviez fait cadeau de mocassins.

Le Grand chef Gros Louis: Est-ce qu'ils sont encore bons?

M. Nystrom: Oui, ils marchent toujours.

Le Grand chef Gros Louis: On les fait trop bons. On a changé. Maintenant, pour en vendre plus, on les fait moins bons.

M. Nystrom: Vous voulez stimuler votre économie.

Hier, nous avions rendez-vous avec M. Erasmus et M. Mercredi à Ottawa. Ils ont parlé de l'importance d'avoir le consentement des Amérindiens pour tout changement à la Constitution touchant directement les droits des Indiens partout au Canada. Ils ont parlé d'un droit de veto pour tout changement à la Constitution affectant les droits acquis par traité et ainsi de suite.

Êtes-vous d'accord que vous avez besoin d'un veto pour certaines choses, pour les droits des autochtones au Canada? Est-ce que vous êtes d'accord avec M. Erasmus et le groupe national?

Le Grand chef Gros Louis: Je dois vous dire que la Nation huronne, dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission Bélanger-Campeau, a dit une chose. On a aussi travaillé avec le Parti québécois. Je dois d'abord vous dire que les Hurons ne font partie d'aucun parti politique, ni fédéral ni provincial. On ne vote jamais. Vous vous en souvenez.

On a dit, tant au Parti québécois qu'aux autres partis, que ce n'était pas tant un droit de veto qu'on voulait. Si on parle d'être reconnus comme nation et si on dit qu'il y a trois peuples fondateurs au Canada, c'est qu'on veut faire partie de cette nouvelle Constitution qu'on va construire ensemble et sur laquelle on va s'entendre.

Si vous nous donnez un droit de veto pour vous dire que vous n'avez pas raison ou que vous avez raison, il y aura encore de la chicane et de la pagaille. Pourquoi ne s'assoit-on pas ensemble avec les mêmes droits et la même autorité pour faire ensemble la Constitution? Je crois que c'est ainsi qu'on va régler le problème. Je parle autant des constitutions qui peuvent se faire dans les provinces que de la Constitution canadienne.

1420

M. Nystrom: M. Erasmus nous a beaucoup parlé hier de la participation des groupes autochtones aux conférences constitutionnelles ou encore à une assemblée constituante. Avez-vous une proposition à nous faire concernant votre participation? Est-ce qu'il y aurait plusieurs délégations autochtones ou s'il y aurait un seul porte-parole représentant tout le monde? Je sais très bien que vous avez plusieurs nations au Canada. Il y en a beaucoup en Saskatchewan, d'où je viens. Est-ce que vous avez des propositions à nous faire concernant votre participation?

M. Lainé: Je vais donner au Grand chef la chance de reprendre son souffle. Si j'ai bien compris votre question, vous voulez savoir si on serait intéressés à participer à des assemblées constituantes. Aujourd'hui, on est venus vous

[Traduction]

Le Grand chef Gros Louis: J'ai travaillé dix ans avec le Chef de la Colombie-Britannique. Nous nous sommes rendus compte que nos deux situations étaient assez semblables.

Mr. Nystrom: Mr. Max Gros Louis, 10 years ago, you took me on a tour of your village. I clearly remember the moccasins you gave me then.

Grand Chief Gros Louis: Are they still good?

Mr. Nystrom: Yes, I still wear them.

**Grand Chief Gros Louis:** They were made too well. But things have changed. The quality if now less so that we can sell more.

Mr. Nystrom: You are trying to stimulate your economy.

We met yesterday with Mr. Erasmus and Mr. Mercredi in Ottawa. They talked about the importance of getting the natives' consent before making any constitutional changes that would have a direct effect on their rights everywhere in Canada. They suggested a veto against any constitutional change affecting treaty rights and so on.

Do you agree that you need a veto to protect native rights in Canada? Are you in agreement with Mr. Erasmus and the national association?

Grand Chief Gros Louis: I must say that the Huron nation states the same thing in the brief it presented to the Bélanger-Campeau Commission. We have also worked with the Parti Quebecois. First of all, I should say that the Hurons are not card-carrying members of any political party, whether federal or provincial. We never vote. Do not forget that.

So we said to the Parti Quebecois and to the other political parties as well, that we did not really want a right of veto. What we want is to be recognized as a nation and as one of the three founding people of Canada. We want to be part of this new Constitution. We will all build it together.

If you give us a right of veto, there will be quarrels and disagreements. Why do we not all sit together with the same rights and the same power to draw up a Constitution? I think that is the only way to settle the problem. And that goes also for the provincial constitutions.

Mr. Nystrom: Yesterday, Mr. Erasmus talked at length of native groups' participation to constitutional conferences or to a constituent assembly. Do you have any particular proposal in this regard? Should there be any native delegations or just one spokesman for all native nations? I know that there are many nations in Canada. I come from Saskatchewan, where there are quite a few. Do you have any suggestions concerning your participation?

Mr. Lainé: I will give the Grand Chief a few minutes to catch his breath. If I understand you correctly, you would like to know whether we are interested in participating to constituent assemblies. Well, today, we have come to meet

rencontrer. On est allés récemment à la Commission Bélanger-Campeau. On a été énormément décus de ne pas avoir un siège ou des sièges à titre de commissaires à la Commission Bélanger-Campeau, surtout à la suite des événements de l'été dernier, alors que tant le gouvernement québécois que le gouvernement fédéral disaient qu'il était temps de refaire les ponts entre nous. Tout de suite après, ils se tournent et mettent sur pied une commission importante, une commission qui, comme M. Rémillard et compagnie l'ont clairement exprimé, écartait les Premières nations d'un siège de commissaire. Vous vous souvenez sûrement de toute la discussion qui a eu lieu pour ajouter un ou deux sièges pour le représentant des commissions scolaires ou de la colonie artistique. Cependant, pour les Premières nations, il était impossible de faire une dérogation à la loi; le nombre de sièges était complet.

Pour répondre à votre question, nous sommes sûrement intéressés, mais on aimerait venir à titre de partenaires ou de commissaires. Mais sur quoi est-ce que cela va déboucher? Est-ce qu'on va encore expliquer le même message en des termes plus savants et plus nouveaux, ou bien si cette assemblée constituante sera exécutoire? Est-ce que son rapport sera engageant pour les gouvernement? Tout à l'heure, je mentionnais les rapports Penner et Coolican qui, en dépit de leur contenu qui était quand même attrayant pour les Premières nations, sont demeurés sur les tablettes, dans les officines des gouvernements.

Nous sommes prêts à participer, mais il va falloir établir ensemble les règles de jeu.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I was going to permit three points of clarification. The NDP time is up, as is the time of the other parties. However, I had a signal from Mr. Duhamel that he wanted a point of clarification. I have also had a request from Mr. Blackburn, Ms Hunter and Madam Bertrand. I know, they are all wonderful, they are all exquisite, and they are all very short. We will start with Mr. Duhamel.

Mr. Duhamel: Thank you, Mr. Chairman.

Monsieur le Grand chef, vous avez été très prudent au début. Vous avez dit que vous parliez au nom de votre propre peuple. Hier, on a entendu le témoignage de M. Erasmus. Est-ce qu'il parle au nom des peuples autochtones du Canada? Ce n'est pas une question truquée. Je veux absolument comprendre.

Le Grand chef Gros Louis: George Erasmus est élu par la plupart des Premières nations du Canada.

M. Duhamel: Combien y a-t-il de Premières nations?

Le Grand chef Gros Louis: Il y a 52 Premières nations au Canada.

M. Blackburn: Monsieur Gros Louis, dans votre esprit, si on change la formule d'amendement constitutionnel et qu'on essaie de se sortir du carcan de la clause de l'unanimité, est-ce que le Québec doit avoir un droit de veto?

Le Grand chef Gros Louis: Ce n'est pas à nous de décider. Si le Québec veut avoir un droit de veto, les Indiens en demanderont peut-être un, eux aussi. Mais pourquoi ne pas s'asseoir ensemble pour faire cette Constitution? Si le Québec veut mettre quelque chose dans la Constitution, qu'il le fasse avec nous et avec vous, avec ceux qui veulent faire la Constitution du Canada, et qu'on travaille en tant que partenaires.

[Translation]

you. We appeared recently before the Bélanger-Campeau Commission. We were extremely disappointed not to be invited to sit as a member of that Commission, especially after last summer's events and given the fact that both the Canadian and the Quebec governments were saying that we had to build relationships. After such statements, they turned around and created a very important commission excluding the First Nations, as Mr. Rémillard and company very clearly stated. You have not forgotten the whole discussion that took place before two commissioners were added, one representing the school boards and the other representing the artists. But they refused to make any exceptions for the First Nations. We were told the Commission was complete.

To answer your question, we would certainly be interested in participating if we do it as partners or as commissioners. But what will come out of it? Will we get the same old message in more elaborate terms, with newer concepts, or will this constituent assembly make binding decisions? Will the governments be committed by its report? I mentioned the Penner and Coolican reports earlier, because even though their contents appealed to the First Nations, they were never acted upon.

We are willing to participate, but we will have to establish jointly the rules of the game.

Le coprésident (M. Edwards): J'allais permettre trois mises au point. Le temps alloué au NPD est écoulé, tout comme celui des autres partis. Cependant, M. Duhamel m'a indiqué qu'il voulait avoir une précision. M. Blackburn, M<sup>me</sup> Hunter et M<sup>me</sup> Bertrand ont présenté une demande semblable. Je sais; toutes ces observations sont magnifiques, indispensables et très brèves. M. Duhamel va commencer.

M. Duhamel: Merci, monsieur le président.

Grand Chief, you were very careful at the beginning. You said that you were speaking on behalf of your own nation. Yesterday, we had Mr. Erasmus as a witness. Is he speaking on behalf of all native peoples in Canada? This is not a loaded question. I really want to understand.

Grand Chief Gros Louis: George Erasmus was elected by most First Nations in Canada.

Mr. Duhamel: How many First Nations are there?

Grand Chief Gros Louis: There are 52 First Nations in Canada.

Mr. Blackburn: Mr. Gros Louis, do you think that if we change the constitutional amendment formula and if we get rid of the unanimous consent clause, Quebec should have a veto?

Grand Chief Gros Louis: That is not for us to decide. If Quebec wants a veto, maybe the natives will ask for one. Why do we not just all sit together and draw up a new Constitution? If Quebec wants to add something to the Constitution, then it should work with you and with us and with all those who want to be governed by the Canadian Constitution. And we should all work as equal partners.

• 142

Il y a des gens qui se détestent et qui veulent se détruire d'un côté et de l'autre. On doit être capables de se parler comme il le faut à un moment donné et de faire quelque chose si on croit au Canada. Si on ne croit pas au Canada, il sera passablement difficile de s'entendre.

Même si on a été mis de côté depuis le début, depuis que les Européens sont arrivés ici, on est encore prêts à s'assoir pour participer au développement du pays. On veut en faire partie, mais on veut aussi avoir nos droits. On veut avoir les mêmes droits que tous les autres. On veut aussi une autonomie et être reconnus comme fondateurs du pays.

Ms Hunter: Two of our witnesses in Toronto suggested in reaction to Mr. Rémillard's saying that he did not want to be part of any constituent assembly that it would probably be a good thing. The rest of Canada would then be able to get its constitutional act together, form a constituent assembly and talk about relations with Quebec.

I know that First Nations have a very special relationship with the federal crown, and it is my suspicion that First Nations in Quebec would take extreme exception to that suggestion. I would like your comments.

Grand Chief Gros Louis: As I said right at the beginning, we signed treaties with the Crown of Canada. We know that the federal government is responsible for the native people, and as long as we will not tell it that we do not want it to have that responsibility any more, we want to talk with the federal government, not with any province. That is our stand for the Huron people in Quebec.

**Ms Hunter:** Just to clarify it, if there were a constituent assembly formed for the rest of Canada, you would expect some representation in that body.

Grand Chief Gros Louis: Yes.

Ms Hunter: Thank you.

Grand Chief Gros Louis: I did not hear exactly what you were saying at the beginning.

If Rémillard does not want to be a part of the Constitution, that is his own business. We are going to talk for us. If they do not want to be there, well, we are going to take more than we think. That is all.

Mme Bertrand: Je voudrais répéter ce que le chef Gros Louis a dit au début de son intervention. Il est venu ici à notre demande, et nous le remercions d'avoir accepté.

Le Grand chef Gros Louis: Madame, cela me fait plaisir de vous revoir. On se connaît depuis longtemps; j'ai parlé avec votre fils bier.

Mme Bertrand: Mon canot est encore en bon état.

Le Grand chef Gros Louis: Je pense que je me suis acheté une place dans la Constitution: des mocassins d'un côté et un canot de l'autre.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Well, moccasins and canoes, and who knows where it will lead?

[Traduction]

There are on both sides people who hate each other and who try to destroy each other. If we believe in Canada, we must be able to talk to each other properly and to do something. If you do not believe in Canada, it will be rather difficult to come to an agreement.

Even though we have been pushed aside since the beginning, since the arrival of the Europeans here, we are still prepared to sit down and contribute to the development of the country. We want to be a part of it, but we also want our rights. We want the same rights as everyone else. We also want a certain autonomy, and to be recognized as founding nations.

Mme Hunter: Deux personnes qui ont comparu devant le comité à Toronto ont dit à propos de la déclaration de M. Rémillard—à savoir qu'il n'était pas intéressé à participer à une assemblée constituante—que c'était probablement une bonne chose. Le reste du Canada pourrait alors s'entendre sur sa position constitutionnelle, former une assemblée constituante et débattre de ses relations avec le Québec.

Je sais que les Premières Nations ont un lien très spécial avec l'État fédéral, et je présume que les Premières Nations au Québec n'apprécieraient pas du tout cette suggestion. J'aimerais avoir votre avis.

Le Grand chef Gros Louis: Comme je l'ai dit d'emblée, nous avons signé des traités avec la Couronne du Canada. Nous savons que le gouvernement fédéral a la responsabilité des autochtones, et tant que nous ne lui retirerons pas expressément cette responsabilité, nous voulons discuter avec le gouvernement fédéral, pas avec les provinces. C'est la position que nous avons adoptée au nom des Hurons du Ouébec.

Mme Hunter: Donc, si le reste du Canada formait une assemblée constituante, vous vous attendriez à y être représen-

Le Grand chef Gros Louis: Oui.

Mme Hunter: Merci.

Le Grand chef Gros Louis: Je n'ai pas très bien compris ce que vous disiez au début.

Si M. Rémillard ne veut pas participer à l'élaboration de la Constitution, cela le regarde. Nous allons nous représenter nous-mêmes. S'ils ne veulent pas être du nombre, eh bien, nous en prendrons davantage. C'est tout.

Mrs. Bertrand: I would like to repeat what Chief Gros Louis said at the beginning. He came here at our invitation and we thank him for it.

Grand Chief Gros Louis: I am happy to see you, Mrs. Bertrand. We have known each other for a long time; I was talking to your son yesterday.

Mrs. Bertrand: My canoe is still in good condition.

Grand Chief Gros Louis: I think I have bought myself a place in the Constition: moccasins on one side and a canoe on the other.

Le coprésident (M. Edwards): Eh bien, des mocassins et des canots, qui sait où tout cela va mener?

Monsieur le Grand chef, monsieur Lainé, nous vous remercions très chaleureusement de votre témoignage d'aujourd'hui. Bonne chance.

Le Grand chef Gros Louis: Merci beaucoup, monsieur le président. Nous sommes à votre disposition si vous voulez avoir des renseignements plus détaillés ou quoi que ce soit.

Le coprésident (M. Edwards): J'invite maintenant M. Pierre Jeanniot, ancien président d'Air Canada, à venir à la table.

1430

Mr. Jeanniot, we are very grateful that you have agreed to appear before us. I, for one, and I am sure I speak for many members of the committee who use the airplanes of Air Canada—sometimes more often than we would wish, and that is no reflection on the airline—miss the letters you would write at the beginning of the En Route magazine.

We look forward very much to what you have to say to us today. We would like you to give us a brief resumé, perhaps 10 minutes, and then be prepared to take questions from the members.

M. Pierre Jeanniot (ancien président d'Air Canada): Je vous remercie, monsieur le président.

Mesdames et messieurs du Comité mixte spécial, je vous remercie en tout premier lieu de m'avoir invité à comparaître à l'occasion de votre passage ici, à Montréal. Je regrette sincèrement de ne pas avoir un texte à vous remettre. Je me propose de vous exposer mon point de vue, mes quelques réflexions, mes observations à partir de quelques notes. Je ne suis évidemment pas avocat ou expert en matière constitutionnelle. Je n'ai pas la prétention de vous offrir une formule officielle. Tout au plus, j'ai l'intention de vous livrer certaines observations et certaines réflexions qui sont celles d'un homme d'affaires qui a eu le privilège et l'avantage de diriger une très grande société, une société de la Couronne à un moment donné et une société privée à un autre moment, et qui, de par ses fonctions, a parcouru intensément le Canada d'un bout à l'autre pendant bien des années.

Messieurs et mesdames du Comité, vous avez une tâche extrêmement difficile. Chacun d'entre nous a la responsabilité, dans la mesure du possible, de vous aider dans cette importante recherche que vous avez enteprise.

S'il est vrai, comme le dit Marshall McLuhan, que le médium est souvent le message, il me semble difficile de dissocier le processus de changement des changements mêmes qu'il est nécessaire d'apporter ou que l'on veut apporter. C'est pour cela que j'ai pensé important de regrouper les observations et commentaires sous trois questions qui résument, à mon avis, l'ensemble du débat: Pourquoi veut-on changer? Que veut-on changer? Comment doit-on faire ces changements?

Le degré d'insatisfaction des Canadiens grandit depuis un certain nombre d'années. Il y a plusieurs facteurs qui le mettent en évidence, ne serait-ce que celui de la fragmentation des plates-formes politiques que l'on constate aussi bien au Québec que dans l'Ouest canadien. Il semble bien que les Canadiens soient insatisfaits et que l'on veuille changer un certain nombre de choses.

[Translation]

Grand Chief Gros Louis, Mr. Lainé, we thank you warmly for your appearance today. Good luck.

Grand Chief Gros Louis: Thank you, Mr. Chairman. If you want more information or if you need anything, we are at your service.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I now call to the table Mr. Pierre Jeanniot, former president of Air Canada.

Monsieur Jeanniot, nous sommes heureux que vous ayez accepté de venir devant notre comité. Personnellement, je suis sûr que je suis loin d'être le seul parmi les membres de ce comité qui voyagent par Air Canada—quelquefois trop souvent à notre goût, mais ce n'est pas une critique de la compagnie—à regretter vos lettres en première page du magazine *En Route*.

C'est avec grand plaisir que nous vous écouterons aujourd'hui. Je vous demanderais de nous faire un petit résumé, peut-être en une dizaine de minutes, avant de répondre aux questions des membres du comité.

Mr. Pierre Jeanniot (Former President of Air Canada): Thank you, Mr. Chairman.

Ladies and gentlemen, members of the special joint committee, to begin I would like to thank you for inviting me to appear in front of your committee here in Montreal. I am really sorry that I do not have anything in writing to give you. I intend to give you my view, a few thoughts and observations from notes. Of course, I am not lawyer or constitutional expert. I do not pretend to offer official formula. At most I can share with you the observations and thoughts of a businessman who has had the honour and the privilege to head a very large company that was at first a Crown corporation and then a private company and who, through his responsibilities, has had ample occasion for many years to crisscross Canada.

Ladies and gentlemen, as members of this committee you have a very difficult task. We all have a responsibility to help you, as much as we can, in this very important study you have started.

If it is true, as Marshall McLuhan said, that often the medium is the message, I would think it difficult to separate the process of change from the necessary or desired changes themselves. That is why I thought it important to organize my observations and comments under three headings that, in my view, sum up the debate: Why do we want changes? What do we want to change? How should we make those changes?

For a number of years, Canadians have grown more and more dissatisfied. There are several signs of that dissatisfaction, one of them being the fragmentation of political parties in Quebec as well as in the West. It seems that Canadians are indeed dissatisfied and that they do want to change a certain number of things.

Il y a absence de consensus sur les grandes orientations qui confrontent le Canada. Il ne semble pas y avoir, dans ce pays-ci, une vision collective de la société canadienne. Il y a un certain nombre de visions disparates qui existent, mais il n'y a pas de vision collective, à mon avis. Je crois qu'il y avait pourtant, dans les années 70 et au début des années 80, une vision collective qui semblait être basée sur un bilinguisme institutionnel d'un océan à l'autre et sur une certaine centralisation à Ottawa. Le rôle de l'État providence et la vision du Canada des deux peuples fondateurs s'étendaient. Si les francophones du Canada pouvaient se sentir également à l'aise d'un bout à l'autre du pays, le Québec ne serait plus qu'une province comme les autres. C'est la vision qui, je crois, a fasciné un certain nombre de personnes dans les années 70. Je crois qu'une majorité de francophones y a adhéré ainsi qu'un bon nombre d'anglophones.

• 1435

Mais cette vision est devenue progressivement inacceptable, pas uniquement, mais aussi dans l'Ouest canadien. Pour exagérer, je vous rappellerai un fameux slogan qui disait: Bilingual today, French tomorrow.

Le tiraillement qui a caractérisé les francophones et les anglophones pendant plusieurs centaines d'années au Canada est incompréhensible dans l'Ouest canadien, qui n'a que 100 ans d'existence. Les gens qui sont là ont développé un pays qui est tout à fait neuf et ne font pas partie de ce tiraillement-là. Par surcroît, l'Ouest, c'est bien évident, se sent colonisé économiquement, par Montréal à l'origine et par la suite par Toronto, et politiquement par Ottawa. La question de la langue et du Québec vient ajouter à son aliénation au milieu de tout cela. Pour bien des gens, on perd un temps fou dans ces discussions et ces palabres sur le bilinguisme. Le bilinguisme, c'est d'ailleurs une barrière de plus à la promotion des gens de l'Ouest qui ne sont pas très exposés à apprendre le français.

Quant à l'Ontario, tant qu'il a eu la force économique que l'on connaît, il était plutôt enclin à appuyer le statu quo. Il ne sert à rien de changer lorsqu'on est la province ou la région qui domine économiquement. Cependant, cette situation est en train de changer. La récession économique qu'on connaît est en train d'engendrer un certain nombre de restructurations, et l'Ontario, tout à coup, découvre qu'elle est vulnérable et qu'elle n'est plus aussi confortable qu'elle l'était précédemment.

Quant aux provinces de l'Atlantique, évidemment, elles ont toujours eu besoin d'un gouvernement central fort pour les aider économiquement. La seule province à avoir atteint un certain degré de bilinguisme est le Nouveau–Brunswick. C'est peut-être le seul exemple de cette vision bilingue d'une institution que l'on voyait dans les années 70.

Au Québec, il s'est produit progressivement une prise de conscience que cette approche bilingue au Canada ne donnait pas les résultats escomptés. D'abord, cela créait un certain phénomène de ressac envers le Québec. Le bilinguisme, pour certains, pouvait être considéré comme un danger d'assimilation. Lorsqu'on a deux langues que l'on parle également et lorsqu'il y en a une qui est beaucoup plus présente, économiquement et numériquement, en Amérique du Nord, la partie n'est pas égale.

[Traduction]

There is a lack of consensus on the major decisions that Canada faces. There does not seem to be in this country a collective vision of Canadian society. There are a certain number of different visions but, in my opinion, no collective vision. Yet I think there was in the seventies and at the beginning of the eighties a collective vision of the country which seemed to be based on institutional bilingualism from coast to coast and on some centralization of power in Ottawa. The role of the welfare state and the concept of the two founding nations were spreading. If francophones could feel at home anywhere in the country, then Quebec would be a province just like all the others. That is the vision that I think has captured the imagination of a certain number of people in the seventies. I think that a majority of francophones accepted it, as did many anglophones.

But progressively this vision became unacceptable in the West, amongst other regions. To stress the point, I will remind you of that slogan: Bilingual today, French tomorrow.

The frictions that for hundreds of years characterized French-English relations in Canada seem incomprehensible to the West, where history only goes back 100 years. The people there have created a brand new country and they are not involved in those frictions. Furthermore, it is obvious that the West feels like it has been economically colonized at first by Montreal and then by Toronto, and politically by Ottawa. The question of language and of Quebec adds to the West's feeling of alienation. For many people, all this talk of bilingualism is a waste of time. And in any case, bilingualism is one more obstacle to the promotion of westerners who do not have much opportunity to learn French.

As for Ontario, as long as it was an economic power, it was rather in favour of the status quo. There is no point in changing anything when as a province or a region you dominate the economy. But the situation is changing. The present recession is bringing about a certain restructuring and Ontario is discovering suddenly that it is vulnerable and no longer as well-off as it used to be.

The Atlantic provinces, of course, have always needed a strong central government to assist them economically. New Brunswick is the only province which has reached a certain level of bilingualism. It may be the only example of the bilingual institution envisioned in the 1970s.

Quebeckers little by little realized that the results of the bilingual approach were not as expected. First of all, it had a sort of negative effect for Quebec. Some saw bilingualism as a threat of assimilation. When you can speak two languages indifferently and that one of them is much stronger economically and numerically, as is the case in North America, the playing field is not level.

Puis, plus récemment, au cours des 10 dernières années, il y a eu le succès évident des francophones dans la question économique au Québec, qui leur a donné beaucoup plus de confiance pour se débattre eux-mêmes dans l'univers nord-américain.

Enfin, les changements se produisent non seulement au Canada, mais partout dans le monde, puisque qu'il y a mondialisation des marchés. Le Canada doit redéfinir son rôle sur le marché mondial à l'intérieur des blocs, ce qui amène des discussions de libre-échange comme celles qu'on a connues. Bon nombre de nos industries ont besoin d'être restructurées. Tout cela crée un certain nombre de pressions sur nous. De plus, il ne faut pas oublier le déficit des gouvernements, particulièrement celui du fédéral qui pèse de plus en plus lourd sur les Canadiens et qui a atteint un point critique. Il nous faut absolument maîtriser les dépenses et rendre les gouvernements plus efficaces. Le concept de l'État providence ne peut plus répondre à tous les besoins. Il n'y a plus de marge de manoeuvre.

Nous sommes une société en état de constante autocritique. Ce n'est pas mauvais. Je pense que cela fait partie du climat démocratique. Cependant, nous avons beaucoup trop l'habitude de mettre l'accent sur les choses qui nous divisent plutôt que sur les choses qui nous rassemblent. Nous minimisons les valeurs que nous avons en commun. Je pense qu'on joue tous un peu le rôle de critique. On aime bien le sensationnalisme.

Je crois que la défaite du lac Meech est venue couronner, l'année dernière, la fin de la vision des années 70. Cette vision est dépassée quant à sa dimension linguistique, et je crois qu'elle est dépassée quant à sa dimension économique. Également, étant donné le phénomène de rejet que le Québec a perçu, il s'est finalement senti au pied du mur.

• 1440

Que veut-on changer? Jusqu'à quel point les problèmes auxquels la société canadienne fait face sont-ils de nature constitutionnelle? Je ne crois pas qu'il faille nécessairement mettre tout dans ce panier-là. Il y a beaucoup de problèmes administratifs, de problèmes politiques, de problèmes de gestion qui n'ont pas grand-chose à voir, je crois, avec les problèmes constitutionnels.

Il y a évidemment d'innombrables points de vue, mais il me semble, quand on examine ensemble des questions canadiennes, qu'il y a certaines constantes en dépit des divergences que l'on a entre nous. J'en citerais quatre majeures.

La première, c'est le désir d'une plus grande autonomie économique régionale. Bien des endroits au Canada se sentent impuissants à développer leur économie, à l'accélérer. Qu'on soit dans l'Ouest, au Québec ou aux Maritimes, on a un besoin d'être plus près des leviers économiques, de les exercer soi-même. Si on pouvait avoir là un peu plus de responsabilités régionales, il ne fait aucun doute que cela diminuerait le sens d'aliénation.

Deuxièmement, je crois qu'il est indispensable de repenser le bilinguisme à l'échelle nationale. Nous devons viser un genre de bilinguisme institutionnel peut-être un peu plus modeste que celui qu'on a essayé d'implanter. Il est

[Translation]

Then, more recently, in the last 10 years, francophones have met with obvious economic success in Quebec and that has given them more confidence in their ability to fend for themselves in the North American context.

Finally, things are changing not only in Canada but all over the world with market globalization. Canada must redefine its role within trading blocks on the global market, and that leads to debates on free trade, as we have seen. Many industries need restructuring. All that creates pressures. And we must not forget about government deficits, and more particularly the federal deficit with the increasing burden it represents for Canadians and which has reached a critical point. We must absolutely control spending and make governments more efficient. The welfare state can no longer be all things to all people. There is no room left to manoeuvre.

Our society is constantly going through an exercise in self-criticism. It is not a bad thing. I think it comes with democracy. However, we always tend to stress the things that divide us rather than the things that unite us. We minimize the importance of the values we share. I think we are a bit too critical. We enjoy sensationalism.

The failure of the Meech Lake agreement last year put to rest the vision of the 1970s. It is obsolete in its linguistic dimension, and I think it is obsolete in its economic dimension as well. Also, Quebec having perceived that failure as rejection has felt cornered.

What do we want to change? To what extent are the problems facing Canadian society today of a constitutional nature? I do not think that we should necessarily put everything in that category. There are many administrative problems, political problems, management problems that have little to do, in my view, with constitutional issues.

There are obviously many opinions on the subject, but it seems to me that if we look at Canadian issues as a whole, beyond our differences there are certain commonalities. I would mention four major ones.

Firstly, there is desire for greater regional economic autonomy. Many areas in Canada feel powerless to develop their economy, to stimulate it. Whether they live in the West, in Quebec or in the Maritimes, people want to be closer to economic power, they want to have the power themselves. If we could give more responsibilities to the regions it would certainly alleviate the sense of alienation.

Secondly, I think that we must rethink bilingualism across the nation. Maybe we should aim for institutional bilingualism of a more modest scale than what has been tried. Something has to be done to alleviate the sense of frustration

nécessaire de diminuer l'image de frustration et de gaspillage que certains associent à ce domaine-là. Au Québec, être un peu moins bilingue, c'est dire aux Québécois qu'ils risquent un peu moins l'assimilation. Il faudrait peut-être revenir à moins de bilinguisme théorique et à un peu plus de bilinguisme pratique.

En troisième lieu, il est bien évident que les rouages gouvernementaux doivent être plus efficaces, et cela à tous les paliers de gouvernement. On a souvent parlé de dédoublement, d'enchevêtrement des ministères provinciaux et fédéraux, de décentralisation du pouvoir décisionnel pour le mettre plus près des utilisateurs, d'amener les contribuables à assumer plus directement le coût et les bénéfices des services qu'ils reçoivent, tout en s'assurant de ne pas pénaliser les moins nantis.

La quatrième dimension majeure d'inquiétude que je perçois, est celle d'assurer le plus d'égalité possible à tous les Canadiens. Il nous faut régler d'une façon définitive la question autochtone. Il nous faut expliciter les droits des différents groupes qui se sentent moins protégés, c'est-à-dire les femmes, les minorités visibles, les handicapés, etc.

Il me semble que ces quatre domaines-là doivent être repensés afin que l'on retrouve une certaine harmonie et une certaine unité dans ce pays.

Comment procéder au changement? Le gros bon sens nous dicte tout d'abord que, pour changer quelque chose, il faut s'entendre sur ce que l'on veut changer. Qui trop embrasse mal étreint. Donc, il faudrait limiter les changements à quelques changements majeurs qu'on aura choisis. On arrivera probablement à la conclusion que ce n'est pas nécessairement tout qui doit être changé par un processus constitutionnel. Comme je le disais tout à l'heure, il y a probablement des choses qui sont de nature administrative et de nature autres que constitutionnelle. Je pense aussi qu'il faut éviter de trop attendre de ces choses—là. Il faut éviter de mettre dans le même panier un tas de problèmes qui pourraient être solutionnés autrement.

Quant à moi, les travaux des diverses commissions et comités fédéraux, régionaux et provinciaux qui sont en marche à l'heure actuelle devraient pouvoir nous confirmer quatre ou cinq grands domaines d'intérêt majeur. Je ne suis pas sûr qu'on ait besoin d'une autre commission pour les définir, monsieur le président.

• 1445

Nous avons besoin d'un consensus sur ces changements, mais nous avons aussi besoin d'une volonté collective de faire ces changements. Évidemment, au Canada français, au Québec, il y a plus qu'une volonté collective. Il y a des mouvements extrêmement forts qui recherchent le changement. Cette volonté de changement devrait se manifester beaucoup plus clairement au Canada anglophone. On ne semble pas comprendre les conséquences négatives d'un statu quo et que le changement n'est pas nécessairement un changement simplement pour le Québec, mais pour toutes les régions canadiennes qui en bénéficieraient. En fin de compte, abstraction faite de la la couleur de la langue, si je peux m'exprimer ainsi, un bon nombre des difficultés et des frustrations que l'on ressent sont communes à l'ensemble des Canadiens.

## [Traduction]

and of waste that people associate to bilingualism. In Quebec, a little less bilingualism would be seen as reducing the danger of assimilation. Maybe we should come back to less bilingualism in theory and more in practice.

Thirdly, it is obvious that government processes must become more efficient at all levels. There is often mention of duplication, of overlap between provincial and federal departments, of decentralizing the decision-making process to bring it closer to the users, to make taxpayers carry more directly the cost and benefits of services they receive, while ensuring that the needy are not penalized.

The fourth major concern that I see is for the need to ensure the greatest possible equality to all Canadians. The native question must be dealt with once and for all. The rights of those groups that do not feel well protected, that is women, visible minorities, the disabled, etc., must be clearly stated.

In order to recreate a certain sense of harmony and unity in this country, those are four areas that must be redefined.

How to bring about those changes? Common sense dictates that before changing something, you have to agree on what you want to change. Do not bite off more than you can chew. Change therefore must be limited to a few major selected areas. We will probably come to the conclusion that not everything needs to be put through the constitutional process. As I was saying earlier, there are probably areas of an administrative or non-constitutional nature. I also think that we should not expect too much from those things. We must avoid putting in the same basket a variety of problems that could be solved in other ways.

Personally, I think that the various, regional and provincial commissions and committees at work presently should be able to confirm that there are four or five major areas of concern. Mr. Chairman, I am not sure that another commission is necessary for that.

We need a consensus on those changes, but we also need the collective will to bring them about. Obviously, in French Canada, in Quebec, there is more than the collective will. There are extremely strong movements for change. This desire for change should be expressed more clearly in English Canada. There does not seem to be a full understanding of the negative consequences of the status quo and of the fact that change is not necessarily a change for Quebec only, but rather that it would benefit all Canadian regions. In the end, beyond the linguistic stripe, if I may use that expression, all Canadians have in common many concerns and frustrations.

Le Canada est un pays où beaucoup de non-Canadiens aimeraient vivre. Je pense qu'on a manqué beaucoup à mettre l'accent sur les acquis que nous avons et sur la qualité des valeurs que l'on partage en tant que Canadiens. Ces changements les protégeraient et pourraient les améliorer à l'avenir.

S'agit-il d'un mécanisme de changement, de la Constitution? S'agit-il d'un mécanisme de discussion à deux, à 10 ou à 11 avec des regroupements nationaux, telle l'assemblée constituante? Il me semble que la base d'une nouvelle Constitution canadienne ne peut être acceptable au Québec que si cette Constitution assure l'épanouissement de la société francophone au Canada et en Amérique du Nord. Si ce point peut être réglé clairement, d'une façon ou d'une autre, le Québec pourra simplement redevenir une province comme les autres.

Je ne vois que deux façons de rassurer les francophones sur la question linguistique. Il y a celle du droit de veto, dont on a parlé, sur toute question pouvant affecter la langue ou la culture, avec toutes les difficultés qu'un droit de veto comporte. Mais il y a peut-être une deuxième avenue. Si on regarde du côté de la Suisse, par exemple, on s'aperçoit que cette fédération multilingue a su protéger ses cantons de différentes langues. Les Suisses ont de multiples niveaux de citoyenneté. Les citoyens suisses sont aussi citoyens de cantons et citoyens de municipalités. On pourrait s'inspirer du modèle suisse en disant qu'il y a aussi un niveau de citoyenneté provincial, avec certaines conditions d'appartenance.

Il est utile de noter en passant que ce système suisse, qui vise à protéger les caractéristiques cantonales, s'est avéré heureux pour les Suisses. Il y a peu de pays qui peuvent se venter d'avoir le niveau et la qualité de vie des Suisses. Cette multiplicité de niveaux de citoyenneté n'a rien diminué au désir d'appartenance des citoyens suisses à leur fédération et à leur fierté nationale.

Il n'est pas impensable que d'autres provinces canadiennes aimeraient se prévaloir de ceci. Je pense par exemple aux inquiétudes de l'Île-du-Prince-Édouard quant à la préservation de son identité et quant à son refus qu'un pont la relie au reste du Canada.

Donc, il s'agit d'abord de s'entendre sur les droits des provinces à leurs distinctions linguistiques et culturelles et d'examiner le choix des méthodes que l'on veut prendre pour préserver ce genre de droits. L'asymétrie peut être très acceptable même si elle a été refusée par certaines provinces. Toutes les provinces n'accepteraient pas une approche de ce genre, mais elles auraient le droit de l'avoir. Ce n'est pas quelque chose qu'on donne exclusivement à une province ou à l'autre.

Il y a les autres domaines importants comme celui de la question des leviers économiques. Je ne suis pas sûr que ce soit le même groupe qui doive se pencher sur ce genre de problèmes. La question de la décentralisation des leviers et du développement économique régional, quant à moi, devrait être étudiée par un groupe qui comprendrait aussi des gens d'affaire, des syndicats, des représentants municipaux, etc., afin de développer des consensus régionaux.

• 1450

Et s'il s'agit d'une discussion sur la question du Sénat, le profil des participants devrait être adapté en conséquence.

[Translation]

Canada is a country where many foreigners would like to live. I think that we have been remiss in stressing all our advantages and the quality of the values that all Canadians share and that would be protected and enhanced through those changes.

Will it be a mechanism to amend the Constitution? Will it be a mechanism to allow for one-on-one discussion, or between ten or eleven parties in national fora such as a constituent assembly? I feel that the proposal for a new Canadian Constitution can only be accepted in Quebec if that Constitution allows the French speaking community in Canada and in North America to thrive. If that issue can be settled once and for all, Quebec will then be able to again be a province like all the others.

I only see two ways to reassure Francophones on the language front. There is, as has been mentioned, the right of veto on all questions touching language or culture, with all the difficulties that go with that. But there may be a second solution. If you look to Switzerland, for example, you see a multilingual federation that has been able to preserve different languages in its cantons. The Swiss have several levels of citizenship. They are also citizens of their canton and of their municipality. We could look at the Swiss model and create a provincial level of citizenship, with some requirements.

It should be noted that this Swiss system aiming at protecting the characteristics of each canton has been successful in Switzerland. Few countries enjoy as high a standard or quality of life. Having different levels of citizenship has in no way diminished the Swiss feeling of belonging to their federation or their national pride.

And other Canadian provinces might want to consider it too. I have in mind, for example, the concerns of Prince Edward Island for its identity and its refusal to be linked to the rest of Canada by a bridge.

So we must first agree on the rights of provinces to be linguistically and culturally distinct and then examine how we want to guarantee those rights. Although provinces have rejected the notion, an asymmetrical approach could be acceptable. All provinces would not go along with it, but it would be their choice. It is not something that would be granted exclusively to one province or the other.

There are other important areas, such as decision-making in the economy. I am not sure that those problems should be looked at by the same people. The decentralization of the decision-making process in regional economic development should in my view be examined by a group of business people, union leaders, municipal representatives, etc., with a view to arrive at consensus by region.

If the topic is the Senate, then the participants should be changed accordingly.

En résumé, quant à moi, le processus de changement devrait varier et pourrait très bien varier selon les choses que l'on veut changer.

Pour ce qui est de la question linguistique, il me semble qu'elle doit être principalement réglée à deux, car il y a deux groupes linguistiques importants.

En ce qui concerne la décentralisation économique, il me semble qu'il devrait y avoir des groupes de travail régionaux, et peut-être même provinciaux.

Il pourrait y avoir asymétrie. Aujourd'hui, il y a déjà un certain nombre d'asymétries entre les provinces. La Gendarmerie royale du Canada fait office de police provinciale dans bien des provinces. On a décidé de faire bande à part dans certains cas et de ne pas faire bande à part dans d'autres. Il y a bien d'autres exemples d'asymétrie, à l'heure actuelle, dans la confédération canadienne.

La question des droits des minorités bénéficiera évidemment de son propre examen. On se doit de prendre acte des résolutions linguistiques qui auront été adoptées.

La question de la simplification des rouages gouvernementaux aux différents niveaux pourrait s'inspirer d'abord de la redistribution des responsabilités lorsqu'elle aura pris place, mais devrait impliquer les spécialistes en gestion des diffétents services. On voit qu'il y a une grande réforme administrative à faire quand on examine ce dédoublement et cet enchevêtrement. Il faudra des spécialistes en la matière.

Finalement, monsieur le président, lorsqu'on aura fait tout cela, le temps sera peut-être venu d'entériner cela dans la mesure où certaines de ces choses-là auront besoin d'être entérinées dans un nouveau texte constitutionnel.

Mesdames, messieurs, monsieur le président, vous me pardonnerez d'avoir pris un peu plus que les dix minutes que vous m'aviez accordées si gentiment. Il est fort possible que ces remarques-là, qui essaient de couvrir un terrain assez vaste, vous aient paru un peu trop simplistes, mais il est souvent nécessaire de simplifier pour cristalliser des problèmes. Je crois sincèrement que nous devons nous concentrer sur un petit nombre de grandes questions qu'il est essentiel et crucial de régler. Nous devons tout mettre en oeuvre pour les régler à la vue de tous, comme on le fait en discutant aujourd'hui, et cela le plus rapidement possible.

Le Canada fait mondialement l'envie de beaucoup, pour ne pas dire de tous. Nous sommes un exemple frappant de liberté, d'égalité, de tolérance et de conciliation. Nous nous devons de nous entendre entre nous.

Vous avez une lourde tâche à accomplir, et je suis persuadé que tous les Canadiens espèrent ardemment que vous réussirez. Je vous remercie de m'avoir écouté et je me mets à votre disposition, monsieur le président.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Jeanniot.

M. Duhamel: Bienvenue à cette assemblée chaleureuse. Vous l'avez sans doute noté. Vous avez identifié plusieurs points très importants. Je vais me limiter à deux brèves questions.

## [Traduction]

In brief, I feel that the process of change should and could vary depending on what it is we want to change.

On the language issue, I think that it has to be dealt with essentially by the two major linguistic groups.

On the issue of economic decentralization, I feel that there should be regional, and maybe even provincial working groups.

An asymmetrical approach is possible. There already are certain differences between provinces. The Royal Canadian Mounted Police act as a provincial police in many provinces. Some provinces have decided to do their own thing in some cases and to join in with the rest in others. There are many other examples of such differences at the present time in Canadian Confederation.

The rights of minorities should be looked at separately. We will have to take into account the decisions made with regard to the language question.

On the issue of simplifying government processes at various levels, we could first look at the redistribution of jurisdictions once that has taken place, but it will require the involvement of management experts in the various areas. When you look at all this duplication and overlapping, it is obvious that a major administrative reform is necessary. It will require the participation of experts.

Finally, Mr. Chairman, once all that is done, it may be necessary to enshrine some of those things in a new Constitution

Ladies and gentlemen, Mr. Chairman, forgive me for taking up more than the 10 minutes you had so gracefully granted me. You may well feel that my comments, covering as they do a vast area, are rather simplistic, but simplification is sometimes necessary in order to focus on the issues. I really believe that we must concentrate our attention on a few essential and crucial issues. We must do everything we can in order to resolve them openly—as we are doing in this discussion—and without delay.

Internationally, Canada is the envy of many, if not all people. We are a shining example of freedom, equality, tolerance and conciliation. We have a responsibility to get along with each other.

Yours is a very difficult task, and I am convinced that all Canadians hope with all their hearts that you will be successful. Mr. Chairman, I thank you for hearing me and I am at your service.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Jeanniot.

Mr. Duhamel: Welcome to this warm forum, as you have no doubt noticed. You have raised several very important points. I will limit myself to two brief questions.

Vous avez parlé du bilinguisme théorique et pratique. Faites-vous une distinction entre le bilinguisme, tel que vous le comprenez, et les droits linguistiques des minorités au Canada? En changeant le bilinguisme tel que vous le concevez, est-ce qu'on toucherait aux droits linguistiques des minorités?

M. Jeanniot: Je crois que les deux minorités, dans leurs régions respectives, doivent avoir des services essentiels qui leurs sont fournis dans leur langue. Quant à moi, je ne vois pas d'atteinte à ce droit-là.

• 1455

Quand je parle de bilinguisme théorique, je parle d'un certain nombre d'efforts qui ont été faits pour implanter le bilinguisme dans certains domaines, efforts qui n'ont peut-être pas leur valeur économique ou leur utilité quotidienne. Certaines de ces activités-là sont perçues comme un gaspillage par certaines personnes. Il faut se demander ce qu'on veut accomplir. Est-ce qu'on veut que les gens se sentent comfortables, puissent converser, puissent avoir des services minimums? Il s'agirait de s'entendre sur ce qui est réellement utile et sur ce qui est réellement un service. Il ne s'agit pas nécessairement de bilinguiser tous les textes de loi parce que, paraît-il, il est bon de le faire.

M. Duhamel: Pour moi, le bilinguisme, c'est surtout un service pour les Canadiens et les Canadiennes qui veulent se faire servir dans l'une des deux langues officielles.

M. Jeanniot: Absolument.

Senator Kirby (South Shore): I would like to welcome Mr. Jeanniot, whom I have known for almost a quarter of a century, unfortunately. It seems like a long time since we first met.

I want to ask you a couple of questions based on your experience as a businessman, particularly as a businessman who has dealt extensively with other countries. It seems to me that such a perspective on the current problem would be useful to us.

In the section in which you talked about what to change, you made two observations, both of which raise questions in my mind. First, you said—correctly, I think—that the regions want to have more control over economic policy in order to better control their "economic destinies", I think were the words you used, and that all the regions across the country feel this way.

From a business perspective, I have doubts as to whether or not this is practical. When one looks at the trend to internationalization, one even begins to wonder whether Canada as a whole can control its economic destiny, let alone one region of it. I agree with you that this aspiration is there, but my question is whether this is practical. Even assuming a willingness to decentralize, practically speaking, does it make any sense?

Mr. Jeanniot: I think there are two levels here. On the level of developmental policy and interface with the major economic blocks—and you are right, this is something that has to be kept—I do not see the question of international

[Translation]

You talked about bilingualism in theory and in practice. Do you make a distinction between bilingualism as you understand it and the linguistic rights of minorities in Canada? Would the linguistic rights of minorities be affected by changes in bilingualism as you see it?

Mr. Jeanniot: I think that both minorities in their respective regions are entitled to receive essential services in their language. Personally, I see no undermining of that right.

When I talk about theoretical bilingualism, I am thinking of a certain number of initiatives to introduce bilingualism in some areas, of efforts that may not have any economic value or any use in everyday life. Some of those are seen as a waste by some people. We have to ask ourselves what we are trying to accomplish. Do we want people to feel comfortable, to be able to communicate, to receive basic services? We have to define what is really useful and what is really a service. That does not necessarily mean translating all the statutes because someone said it was a good idea.

Mr. Duhamel: To me bilingualism is above all the possibility for all Canadians to receive services in one of the two official languages.

Mr. Jeanniot: Exactly.

Le sénateur Kirby (South Shore): Je souhaite la bienvenue à M. Jeanniot, que je connais malheureusement depuis près d'un quart de siècle. Notre première rencontre remonte à bien longtemps.

Je voudrais poser quelques questions à l'homme d'affaires que vous êtes et surtout à l'homme d'affaires qui a beaucoup de contacts à l'étranger. Il me semble que c'est là une perspective qui pourrait nous être utile en ce moment.

Lorsque vous parliez de ce qu'il faut changer, vous avez dit deux choses qui suscitent des questions dans mon esprit. Tout d'abord, vous avez dit—avec raison, je crois—que les régions veulent être plus près des leviers économiques afin de mieux contrôler leur «destin économique», avez-vous dit, je crois, et vous avez précisé que ce sentiment est partagé par toutes les régions.

D'un point de vue d'homme d'affaires, je ne suis pas sûr que ce soit réalisable. Avec la tendance à l'internationalisation que nous pouvons constater, on peut se demander si le Canada lui-même peut contrôler son destin économique, sans parler d'une région. Je conviens que cette aspiration existe, mais je me demande si elle est réalisable. Même s'il y a volonté de décentraliser, sur le plan pratique, est-ce une bonne idée?

M. Jeanniot: Il y a là deux aspects. Sur le plan de la politique de développement et des rapports avec les principaux blocs économiques—vous avez raison, il faut maintenir ces liens—je n'envisage pas une décentralisation du

trade as being something that you decentralize. One of the difficulties is in the regional expansion dimension. I came across some of the work that has been done by Western Economic Diversification Canada—something that was decentralized about three years ago—and it seems to be working quite differently and is achieving a lot of results.

The point is that the local business community feels Ottawa is a long way away. In some parts of this country we feel very isolated. I think you know that very well. There is a need to give a greater degree of direct local economic interaction possibility. It could still be done under a broad umbrella of industrial and trade policies which are national in stature, but I think there is a way of achieving both objectives, of carrying on with a centralization of policies and orientation—which is required for international trade anyway, I think—but a decentralization and localization of the actions, and getting closer to the local people.

Senator Kirby: So you are really suggesting that fiscal, monetary and trade policy remain in a national framework, but that specific assistance programs targeted at specific industries or even specific companies be run at the provincial level, rather than—

**Mr. Jeanniot:** It is a question of regional economic development being run more locally.

**Senator Kirby:** As a sequel to that, you also made the observation that one of the advantages of decentralization, from an economic efficiency standpoint, was that it leads to people paying for the services they actually receive. Yet in your very next sentence you said you would not want the disadvantaged to be penalized.

• 1500

I would like to suggest to you that those two statements are inconsistent, to the extent that if you completely decentralized to the point where people are paying for the services they receive, thereby, as I took your comment to be, reducing the redistribution role or the redistributive role of the federal government, you would inevitably lead to a situation in which the disadvantaged regions would continue to be prejudiced against.

Mr. Jeanniot: Well, it may be a question of degree and how you provide broader assistance. But I think if you do not show the real costs of a service very clearly, you are losing a major way of making sure that the service remains and maintains a high degree of efficiency.

**Senator Kirby:** In other words, showing the cost to the consumers of that service, regardless of whether it is health or education, whatever it is.

Mr. Jeanniot: Yes, I think so.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Senator Kirby.

Mr. Nystrom, please.

M. Nystrom: Monsieur Jeanniot, bienvenue à notre Comité. Vous avez parlé des langues officielles de notre pays, la langue française et la langue anglaise, et vous avez suggéré un changement.

## [Traduction]

commerce extérieur. La difficulté se pose du point de vue du développement régional. J'ai eu l'occasion de voir ce que faisait Diversification de l'économie de l'Ouest Canada—qui a été décentralisée il y a environ trois ans—et qui semble donner de bons résultats avec des méthodes très différentes.

Le fait est que les milieux d'affaires locaux ont le sentiment qu'Ottawa est très loin. Dans certaines régions du pays, nous nous sentons très isolés. Je crois que vous le savez bien. Il faut permettre une plus grande interaction économique au niveau local. Tout cela peut continuer d'être chapeauté par des politiques industrielles et commerciales d'envergure nationale, mais il me semble qu'il est possible d'atteindre les deux objectifs, d'avoir une orientation et des politiques centralisées—ce qui s'impose pour le commerce international de toute manière—tout en décentralisant l'action, en la ramenant au niveau local, plus près des collectivités.

Le sénateur Kirby: Vous suggérez donc que les politiques financières, monétaires et commerciales gardent leur dimension nationale, mais que les programmes d'aide à certaines industries ou entreprises soient administrés par les provinces plutôt que...

M. Jeanniot: Il faut que le développement économique régional soit décidé à l'échelon local.

Le sénateur Kirby: Vous avez ajouté à cela que l'un des avantages de la décentralisation, du point de vue de l'efficacité économique, tient au fait que les gens paient directement les services qu'ils reçoivent. Vous avez cependant ajouté tout de suite après que les moins nantis ne devaient pas être pénalisés pour autant.

Ces deux points de vue sont contradictoires, dans la mesure où si l'on décentralise au point que les gens paient directement les services qu'ils reçoivent—ce qui, si je vous ai bien compris, affaiblirait la capacité de redistribution du gouvernement fédéral—on crée inévitablement une situation dans laquelle les régions défavorisées continueraient d'être pénalisées.

M. Jeanniot: C'est peut-être une question de degré et de savoir comment élargir la distribution de l'aide. Mais si l'on ne montre pas clairement le coût réel des services, on se prive d'un important moyen d'assurer le maintien et l'efficacité du service.

Le sénateur Kirby: Autrement dit, montrer aux consommateurs combien coûte le service, que ce soit dans la santé, l'éducation ou autre chose.

M. Jeanniot: Oui, c'est mon avis.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, sénateur Kirby.

Monsieur Nystrom.

Mr. Nystrom: Welcome to our committee, Mr. Jeanniot. You spoke of the two official languages of Canada, English and French, and you suggested a change.

J'ai devant moi la Charte des droits et libertés où nous avons enchâssé sept ou huit articles sur les langues officielles au niveau fédéral, au Parlement du Canada, dans les tribunaux, etc.

Avez-vous des suggestions spécifiques quant à des changements pour l'avenir? Recommandez-vous au gouvernement de retirer quelques droits que nous avons maintenant en matière de langues officielles? Je parle des droits qui sont maintenant dans la Charte des droits et libertés.

M. Jeanniot: Je n'ai pas de recommandation spécifique concernant les articles de la Loi sur les langues officielles. Je m'intéresse davantage à la dimension pratique de la chose. Je pense que l'intention de cette loi-là était essentiellement de s'assurer que les deux groupes de langue officielle au Canada aient accès aux services.

Or, je crois que, dans l'application de cette loi, on n'a pas toujours mis l'accent sur la dimension pratique de la chose. On a fait des investissements dans des domaines qui sont peut-être intéressants, mais qui, au point de vue pratique, ne sont peut-être pas aussi utiles.

Il faudrait s'assurer que le Canadien moyen a ce dont il a besoin. Le Canadien moyen n'a peut-être pas besoin de certaines choses. Il a peut-être davantage besoin d'autres choses. Je parle de la dimension pratique de l'application de cette loi, de la façon de l'appliquer.

J'ai eu à appliquer la Loi sur les langues officielles dans une entreprise d'aviation. On pouvait faire beaucoup plus de chemin lorsqu'on abordait la chose d'une façon volontaire plutôt que coercitive, dans la perspective très pratique du service à la clientèle ou du service à l'employé.

M. Nystrom: Il y a une autre chose dans notre Charte des droits et libertés. Il y a des garanties pour la langue de la minorité, pour l'éducation pour les anglophones du Québec et les francophones hors Québec, where numbers warrant, etc. Il y a les droits linguistiques dans les écoles. Aimeriez-vous qu'on laisse ce droit dans la Charte des droits et libertés pour qu'il puisse s'appliquer partout au Canada, ou si vous préféreriez qu'il soit transféré aux provinces?

M. Jeanniot: Je crois que la langue de la minorité devrait demeurer la responsabilité du gouvernement central. Je pense même que c'est au gouvernement central d'en assumer, sinon la totalité, du moins une grande partie des coûts, afin que la dimension de bilinguisme réside essentiellement au niveau fédéral.

Mme Campbell: Monsieur Jeanniot, la question du bilinguisme au Canada est déjà dans la Constitution. On parle de la protection de la langue et de la culture françaises. La loi, au Québec, est aussi dans la Constitution.

• 1505

Quelle autre chose prévoyez-vous qu'on puisse faire à ce sujet-là? Est-ce que c'est parce que le leadership du pays et les provinces ne veulent pas accepter le bilinguisme au Canada? Est-ce que ce sont les compagnies qui ne peuvent l'accepter?

M. Jeanniot: Je pense qu' il y a évidemment des efforts considérables et des coûts qui sont associés à ce bilinguisme-là. Si on essayait d'en arriver à offrir également aux deux groupes linguistiques principaux exactement les mêmes

[Translation]

I have here the Charter of Rights and Freedoms with its seven or eight sections on official languages at the federal level, in the Canadian Parliament, in the court system, etc.

Do you have any specific suggestions for future changes? Do you suggest that government withdraw some of the rights that have been granted with regard to official languages? I am talking about those rights that are now guaranteed by the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Jeanniot: I have no specific recommendation to make regarding the Official Languages Act. I am more interested in the practical aspect of the problem. I think that the intention of that statute was essentially to ensure that both linguistic groups would have access to services in their official language in Canada.

Now, in its implementation, I feel that the practical aspect has sometimes been forgotten. Some initiatives may be very interesting but not always very useful from a practical point of view.

We must ensure that the average Canadian gets what he needs. The average Canadian may not need certain things. He may need other things more. I am talking about the practical implementation of the law.

I have had to implement the Official Languages Act in an airline company. Co-operation always took us further than coercion when it came to serving our customers or our employees.

Mr. Nystrom: There is something else in our Charter of Rights and Freedoms. It guarantees the linguistic rights of the minority, of education for anglophones in Quebec and for francophones outside Quebec, where numbers warrant, etc. It mentions linguistic rights in schools. Would you like to see the right retained in the Charter so that it is applied across Canada or would you rather see it transferred to the provinces?

Mr. Jeanniot: I think that the central government should retain jurisdiction over minority language rights. I even think that the central government should carry most, if not all, the costs to ensure that bilingualism remains essentially a federal area.

Mrs. Campbell: Mr. Jeanniot, bilingualism is already enshrined in the Canadian Constitution, where the protection of the French language and culture is mentioned. Quebec's legislation also comes under the Constitution.

What else do you think could be done in this regard? Is it because this country's leadership and the provinces refuse to accept bilingualism in Canada? Or is it the companies who cannot accept the idea of bilingualism?

Mr. Jeanniot: I think, of course, that considerable effort and significant costs are associated with bilingualism. If we tried to offer the two main language groups exactly the same advantages, we would have to ensure that there was a

avantages, il faudrait à ce moment-là s'assurer qu'il y ait une université francophone quelque part à Toronto. Il faudrait s'assurer qu'il y en ait une à Vancouver, etc. Et sur le plan de l'accès, les deux groupes ne sont pas égaux à l'heure actuelle.

Mme Campbell: Pour un président d'une compagnie nationale, par exemple, ne croyez-vous pas que ce serait préférable de parler les deux langues, et ainsi avoir l'argent des deux groupes au Canada?

M. Jeanniot: Tout à fait, et nous nous sommes assurés, nous, que le bilinguisme à Air Canada progresse substantiellement. Il n'y a aucun doute là-dessus.

Ms Hunter: Welcome, Mr. Jeanniot. There was a lot of talk about bilingualism, and you have answered the questions I was going to pose on that topic. This morning we heard a suggestion from the Business Council that in order to get out of the urgent problem that faces us now, perhaps we need a convention, an assembly of some sort convened very soon, and the first order of business of that group would be the amending formula of the Constitution. I would like your reaction to that. I am sure you have been following much of the deliberations of this committee across Canada. A constituent assembly is a mechanism that is gaining credibility in the rest of Canada, so I would like your response to what the Business Council said this morning.

Mr. Jeanniot: I have not followed what the Business Council said this morning. My reaction to this would simply be a question of the constitution of such an assembly. I have indicated that there are many dimensions to the questions troubling Canadians today, in my view, and I identified four major areas. Some of those areas could be dealt with equally across the country. For others, in particular the linguistic situation, I kind of wonder how it would be addressed by such a national assembly. Is it one that would debate the linguistic rights of Canadians with a composition of the assembly that would in fact reflect the 10 provinces and one federal government? Is the question of the linguistic rights one of two nations or 10 provinces in that context? When it comes to economic development, I see a much different kind of environment; but when it comes to linguistics, there are two major groups involved, and that would impact on the assembly of that group.

M. Blackburn: Monsieur Jeanniot, vous avez parlé au début de votre discours de la question du déficit du gouvernement fédéral.

Est-ce que, dans votre esprit, il serait bon de songer à enchâsser dans la Constitution le fait que le gouvernement central devrait présenter un budget équilibré, sauf en temps de guerre, par exemple?

• 1510

M. Jeanniot: Je ne sais pas jusqu'à quel point il est réalisable d'enchâsser une telle chose, mais je crois que cela serait excellent, dans un certain cadre évidemment; et peut-être que les cas d'urgence devraient dépasser celui d'une question de guerre. Mais il est bien évident qu'un budget équilibré est absolument essentiel au développement d'un pays, et je pense qu'il y a une dimension importante à considérer pour s'assurer que les déficits soient bien gérés.

[Traduction]

French-language university somewhere in Toronto, one in Vancouver, and so on. As far as access goes, the two groups are not equal at the present time.

Ms Campbell: As the president of a national company, do you not think it would be preferable that your company function in both languages, and thus get business from both linguistic groups in Canada?

Mr. Jeanniot: Absolutely, and we have made sure that bilingualism is making considerable progress at Air Canada. There is no doubt about that.

Mme Hunter: Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Jeanniot. On a beaucoup parlé de bilinguisme, et vous avez déjà répondu aux questions que j'allais vous poser au sujet de cette question. Ce matin, le Conseil canadien des chefs d'entreprises a proposé la convocation d'une assemblée très bientôt afin de sortir de l'impasse où nous nous trouvons. La première question à l'ordre du jour de ce groupe serait la formule d'amendement de la Constitution. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette proposition. Je suis sûre que vous avez suivi une bonne partie des délibérations du comité. L'idée d'une assemblée constituante devient de plus en plus crédible dans le reste du Canada; donc, j'aimerais savoir ce que vous pensez de la proposition faite ce matin par le Conseil canadien des chefs d'entreprises.

M. Jeanniot: Je n'ai pas suivi ce qu'a dit le conseil ce matin. Moi, je me pose simplement des questions au sujet de la composition d'une telle assemblée. J'ai dit que les questions qui inquiètent les Canadiens aujourd'hui comportent plusieurs dimensions, et j'en ai identifié quatre. On pourrait aborder certaines de ces questions de façon égale partout au pays. Cependant, je me demande comment une telle assemblée s'occuperait d'autres questions, surtout celle des droits linguistiques. Est-ce que l'assemblée serait composée de représentants des dix provinces et du gouvernement fédéral pour discuter des droits linguistiques des Canadiens? Est-ce que la question des droits linguistiques devrait être discutée par deux nations ou par les dix provinces? Dans le cas du développement économique, je vois une situation très différente. Cependant, la question des droits linguistiques intéresse deux groupes principaux, et cela aurait une incidence sur la composition de l'assemblée.

Mr. Blackburn: Mr. Jeanniot, you talked about the federal government's deficit.

Do you think it would be a good idea to enshrine in the Constitution that the federal government should present a balanced budget, except in wartime, for example?

Mr. Jeanniot: I do not know to what extent it is feasible to enshrine such a provision, but I think it would be a fine idea, within a certain context. Perhaps the exceptions could be broader than simply wartime situations. It is quite clear, however, that a balanced budget is absolutely essential to a country's development, and I think it is important to see what can be done to ensure that deficits are properly managed.

M. Blackburn: J'en arrive à ma deuxième question, et je vous remercie pour ce commentaire. Vous avez parlé du droit de veto pour le Québec et, si je me souviens bien, vous avez parlé d'un droit de veto pour la langue et la culture. J'ai des difficultés avec ce droit de veto partiel. Nous avons même regardé cet aspect pour la langue, la culture, le Code civil, et nous avons aussi regardé la réforme des institutions. En vertu de l'article 42 de la Constitution, il pourrait y avoir des changements majeurs dans le futur sans qu'on tienne compte du Québec. Je vais vous donner un exemple: entre autres, le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes. Cela peut se changer en vertu de la formule «sept provinces sur dix». On pourrait très bien contourner le Québec, et cela aurait des conséquences pour nous.

Deuxième exemple: les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs. Dans ce dernier cas, les provinces pourraient décider d'une réforme du Sénat sans tenir compte de la volonté du Québec. Et c'est pour cela, car j'ai beau le regarder sous différents angles, je me demande si on ne doit pas revenir au veto global pour le Québec pour avoir une protection de notre héritage, une protection pour le futur, quitte à ce que ce droit de veto-là soit balisé. Par exemple, si jamais le Québec l'utilisait, qu'il soit obligé d'aller en référendum dans sa province pour le faire ratifier par le peuple, pour être bien sûr que les autres provinces canadiennes sentent que le Québec n'abusera pas de ce droit-là. Je voudrais avoir vos commentaires sur ce point.

M. Jeanniot: Je ne l'ai peut-être pas exprimé assez clairement, mais ce que j'ai dit c'est un droit de veto sur toute question linguistique et culturelle ou qui aurait incidence sur une question linguistique et culturelle. Par extension, peut-être que tous les sujets finalement peuvent avoir une incidence, mais il y a peut-être un tas de... Bref! Il s'agirait de voir jusqu'à quel point tous les sujets à traiter auraient une incidence sur les questions linguistique et culturelle. Mais j'inclurais aussi, par association, les éléments qui peuvent avoir une incidence importante sur les questions linguistique et culturelle.

### M. Blackburn: Je vous remercie, monsieur Jeanniot.

Le sénateur Comeau (Nova Scotia): Je vous remercie, monsieur le président. Vous avez commencé votre exposé en faisant référence au fait que vous avez beaucoup parcouru le pays pendant toutes ces années. Je n'en doute pas. Par contre, il y a un certain nombre d'expressions qui m'ont donné le sentiment que vous approchez la question beaucoup plus du point de vue québécois et non pas d'un point de vue plus universel, et là je fais référence au Canada anglais, et au Canada français que vous mentionnez comme étant le Québec. Vous faisiez référence à un bilinguisme pratique, vous touchez un petit peu les droits des francophones hors Québec. On est prêt à commencer à y toucher, je crois! Pour revenir à un commentaire de Mme Hunter, il serait peut-être bon d'avoir une assemblée constituante pour au moins nous sensibiliser, nous les francophones hors Québec et vous les Québécois, au fait qu'il n'y a pas seulement un Canada anglais à l'extérieur, mais un Canada qui est anglais et français. Est-ce que vous voudriez faire un commentaire au sujet de ces quelques remarques?

[Translation]

Mr. Blackburn: Thank you for that comment. I come now to my second question. You talked about a veto for Quebec. If I remember correctly, you spoke about a veto on matters involving language and culture. I have some trouble with this idea of a partial veto. We even looked at this point with respect to language, culture, the Civil Code and institutional reform. Under section 42 of the Constitution, major changes could be made in the future without any consideration for Quebec. One example of many I could cite is the principle of proportional representation of the provinces in the House of Commons. That could be changed under the "seven out of ten provinces" formula. It would be quite possible to get around Quebec, and that would have considerable consequences for us.

A second example relates to the powers of the Senate and the way in which senators are selected. In the latter case, the provinces could decide to reform the Senate without taking Quebec's wishes into account. Although I have looked at this question from different points of view, I am really wondering whether we should not go back to an overall veto for Quebec, so that it has some protection for its heritage, some protection for the future, even if there were some restrictions placed on that veto. For example, if Quebec were ever to use the veto, it could be required to hold a referendum in the province to get public ratification, to be quite sure that the other provinces feel that Quebec would not abuse its right. I would like your comments on this idea.

Mr. Jeanniot: Perhaps I did not make my point clearly enough, but I said there should be a veto over all linguistic and cultural matters or any question with an impact on linguistic and cultural matters. By extension, perhaps any question could have an impact on those matters, but there may be a great many... What I am trying to say is that we would have to determine to what extent any question would have an impact on linguistic and cultural matters. However, I would also include, by association, any aspect of the question that could have a major impact on linguistic and cultural matters.

Mr. Blackburn: Thank you, Mr. Jeanniot.

Senator Comeau (Nova Scotia): Thank you, Mr. Chairman. You said at the beginning of your statement that you have done a great deal of travelling around the country over the years. I do not doubt that. However, you use a number of expressions that gave me the impression that your approach is that of a Quebecker, rather than a more universal approach. Here I am referring to the terms "English Canada" and "French Canada", which you define as being Quebec. You were referring to practical bilingualism, and you touched slightly on the rights of francophones outside Quebec. I think we are ready to start touching on those rights! To come back to a remark made by Ms Hunter, it might be a good idea to set up a constituent assembly to at least make us, as francophones outside Quebec, and you as Quebeckers, aware of the fact that there is not only an English Canada outside Quebec, but a Canada that is English and French. Would you like to comment on these observations?

M. Jeanniot: Écoutez, je pense que les droits des minorités, qu'il s'agisse des francophones hors Québec ou des anglophones à l'intérieur du Québec, ce sont des droits qui doivent être respectés. Je pense tout simplement que mon point de vue est peut-être plus québécois que franco-albertain ou manitobain, il n'y a aucun doute là-dessus, parce que je suis aussi Québécois. Mais je ne nie pas le bilinguisme, je dis ici qu'il y a nécessité à repenser l'énergie que l'on dépense, sans l'amoindrir, peut-être la polariser pour qu'en fait les gens, les francophones hors Québec aient les services adéquats, et j'y vois là la responsabilité de demeurer au niveau fédéral, comme je l'ai indiqué tout à l'heure. D'ailleurs, je verrais le fédéral représenter la dimension bilingue.

Le sénateur Comeau: Je ne pense pas que vous nous voyiez encore comme des cadavres encore chauds.

M. Jeanniot: Pas du tout!

• 1515

Le coprésident (M. Edwards): Je vous remercie, sénateur Comeau. Nous vous remercions, monsieur Jeanniot, pour votre témoignage qui nous servira dans nos travaux.

M. Jeanniot: C'est moi qui vous remercie.

Le coprésident (M. Edwards): Le prochain témoin sera M. Louis Bernard, premier vice-président de la Banque Laurentienne. Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur Bernard. Pour commencer, nous vous invitons à faire quelques remarques pour une période d'environ 10 minutes, et ensuite les membres du Comité pourront poser des questions.

Me Louis Bernard (premier vice-président (administration) de la Banque Laurentienne): Je vous remercie, monsieur le président.

Je suis ici pour répondre à l'invitation que la Commission m'a faite de vous rencontrer pour échanger sur le sujet qui est l'objet de votre mandat. J'imagine que cette invitation est due à l'expérience que j'ai eue au cours de ma carrière dans la fonction publique du Québec de m'occuper des questions constitutionnelles à partir de 1964, et en fait en diverses capacités presque jusqu'en 1985. Depuis ce temps, cependant, monsieur le président, j'ai quitté la fonction publique et je travaille maintenant dans le secteur privé; par conséquent, j'ai moins l'occasion de suivre de façon attentive les développements sur la scène constitutionnelle. Je ne suis donc pas en mesure vraiment de commenter un certain nombre d'événements récents.

Je me permettrai cependant de faire seulement quelques remarques, si vous voulez, pour que vous sachiez un peu où je me situe par rapport à la question de la formule d'amendement. Comme la plupart d'entre vous, je suis conscient qu'il n'y a pas de formule magique pour amender une Constitution. Même si vous cherchez beaucoup, vous ne trouverez pas de formule qui n'ait que des avantages et aucun inconvénient. On peut comparer les différentes formules qui ont été proposées ici à partir de la formule Fulton-Favreau, la formule de Victoria, la formule de Regina, celle que nous avons maintenant, etc., et chacune de ces formules-là a ses avantages et ses inconvénients. Je pense que si vous essayez d'en formuler une nouvelle, vous allez constater qu'elle a également des inconvénients, et qu'elle n'a pas que des avantages.

[Traduction]

Mr. Jeanniot: I think there must be respect for minority rights, whether we are talking about francophones outside Quebec or anglophones within Quebec. I think there is no doubt that my viewpoint may be more that of a Quebecker than that of a Franco-Albertan or Franco-Manitoban, because I am a Quebecker. However, I do not deny bilingualism. I think we need to rethink the energy we are devoting to it, without lessening our efforts, but perhaps focussing them better so that francophones outside Quebec get adequate services. I think this should remain a federal responsibility, as I said earlier. Moreover, I think the federal government should represent the bilingual dimension of the country.

Senator Comeau: I do not think you see us yet as corpes that are still warm.

Mr. Jeanniot: Definitely not!

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Senator Comeau. We thank you, Mr. Jeanniot, for your testimony, which will be useful to us in our deliberations.

Mr. Jeanniot: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Our next witness is Mr. Louis Bernard, First Vice-President of the Laurentian Bank. We are pleased to welcome you, Mr. Bernard. We would invite you to make a few opening remarks for about 10 minutes, and then committee members will have questions for you.

Mr. Louis Bernard (First Vice-President (Administration), Laurentian Bank): Thank you, Mr. Chairman.

I am here in response to the committee's invitation to come and discuss the matters you are examining under your mandate. I imagine I was invited because of my experience with constitutional matters beginning in 1964 as a Quebec public servant, and in different capacities until almost 1985. I have since left the Public Service, Mr. Chairman, and I am now working for the private sector. Consequently, I have less opportunity to follow constitutional development closely. I am therefore not really in a position to comment on a number of recent events.

However I would like to make a few remarks, if I may, to give you an idea of my position on the amending formula. Like most of you, I know there is no magic formula for amending a Constitution. No matter how hard you look, you will not find a formula without some disadvantages. We can compare the various formulas that have been suggested, beginning with the Fulton–Favreau formula, the Victoria formula, the Regina formula, the present formula, and so on. Each of these has certain advantages and disadvantages. I think that if you try to come up with a new one, you will find that it also has some disadvantages, along with its advantages.

Si vous me demandiez, parmi toutes les formules qui ont été proposées au cours des 20 ou 30 dernières années, quelle est la formule qui me semble la meilleure, je serais porté à croire, monsieur le président, que la formule actuelle, telle qu'on a proposé de l'amender ou de la modifier dans les accords du lac Meech, me semble la formule qui a le plus d'avantages et le moins d'inconvénients. Je ne dis pas que c'est la seule possible, je pense que je pourrais également m'accommoder d'autres formules, mais à tout prendre, je pense que la formule qui est présentement dans la Constitution en vaut une autre, et à mon point de vue, elle est même préférable aux autres qui ont été proposées.

Je pense qu'évidemment on est peut-être insatisfait de cette formule-là, compte tenu de l'expérience récente des accords du lac Meech. Mais il ne faut pas oublier que c'était la première fois que nous utilisions cette formule-là. Nous n'en connaissions pas vraiment le fonctionnement comme tel. Il y a peut-être des erreurs de stratégie qui ont été commises, qui ne tiennent pas à la formule, mais qui tiennent tout simplement au comportement des gens dans l'utilisation de cette formule-là, et c'est ce qui explique l'échec.

• 1520

Par exemple, je dirais que l'on s'est rendu compte que la vitesse à laquelle on met en oeuvre un accord est importante. Si l'Accord du lac Meech avait été proposé aux différents parlements dans les mois suivants, on aurait eu plus de chances que le résultat soit positif. Quand on attend, il se passe des événements qui chambardent un peu l'échiquier politique et qui amènent des échecs.

Autrement dit, si on garde cette formule-là et qu'on l'utilise pendant un certain temps, on va s'apercevoir qu'il y a des pièges à éviter et on va apprendre à mieux s'en servir. Si on met sur pied une autre formule qu'on ne connaît pas et qui, théoriquement, peut sembler meilleure, on pourra se retrouver avec des obstacles que l'on n'aura pas prévus.

Une autre considération, c'est qu'une formule d'amendement est faite pour des modifications qu'on apporte à une constitution. À l'heure actuelle, au Canada, on parle non pas d'amender la Constitution, mais quasiment de repartir à neuf. On parle d'un changement d'ordre constitutionnel. On dit: On va repartir à neuf; on va se refaire une autre constitution. On pense à des assemblées constituantes ou à des mécanismes comme celui-là, ce qui laisse entendre, au fond, qu'on va se donner une nouvelle constitution.

Votre Comité doit être très conscient que, lors d'un changement d'ordre constitutionnel, on ne procède pas nécessairement de la même façon que lors d'un changement à l'intérieur d'une constitution. Une constitution a son fondement en elle-même. Une constitution, c'est le fondement du reste. On ne peut pas essayer de trouver un fondement à une constitution en dehors de la constitution. Ce qui fait qu'une constitution est une constitution, c'est son acceptabilité, c'est le fait qu'elle soit acceptée par un pays.

Prenez l'exemple de la France. Au cours des 200 dernières années, la France a connu deux empires et cinq républiques. Il n'y a aucun lien de continuité entre ces sept régimes-là. Autrement dit, quand on change l'ordre

[Translation]

Of all the formulas that have been put forward in the last 20 or 30 years, if you were to ask me which I think is the best, I would be inclined to think the present one, with the amendments proposed in the Meech Lake Accord, is the one with the most advantages and the fewest disadvantages. I am not saying it is the only possible formula—I think I could also go along with other formulas, but all things considered, I think the current amending formula provided for in the Constitution is as good as any other, and in my view is actually preferable to the others that have been suggested.

Obviously, we may be dissatisfied with the current formula, given what happened with the Meech Lake Accord. We must not forget however, that this was the first time we tried to use the formula. We really did not know how it would work. There may have been some strategic mistakes made, that had nothing to do with the formula, but rather with the way in which people behaved in using the formula, and this is the reason for the failure.

I would say, for example, that we learned that the speed with which an agreement is implemented is an important factor. If the Meech Lake Accord had been put before Parliament in the various legislatures in the months after it was signed, the likelihood of a positive outcome would have been greater. When there is a delay, things happen that upset the political balance and that lead to failures.

In other words, if we were to keep the present formula and use it for certain, we would find that there are some pitfalls that should be avoided. We would learn how to use it better. If we develop another formula with which we are not familiar, and which, theoretically, may seem better, we could end up facing obstacles we had not anticipated.

Another consideration is that an amending formula is designed to make changes to a constitution. In Canada at the moment, we are not talking about amending the Constitution, but practically about starting over at square one. People are talking about a change in constitutional structure. They say we should start over, that we should redesign a new constitution. There is talk about constituent assemblies or other similar mechanisms. This suggests that what we really want is a new constitution.

Your committee should be very aware that the same approach is not necessarily used to change our constitutional structure as to make a minor change to a constitution. A constitution has its bases in itself. A constitution is the basis of all the rest. We cannot try to find a basis for our Constitution outside the Constitution. What makes a constitution a constitution is the fact that it is accepted by a country.

Let us take the example of France. In the last 200 years, France has had two empires and five republics. There is no continuity between these seven regimes. In other words, when we change our constitution structure, we are no longer bound

constitutionnel, on n'est pas lié par la formule d'amendement de la constitution précédente. Les États-Unis ont connu trois régimes constitutionnels. Il y a eu le régime colonial, le régime confédératif et le régime fédératif actuel. Entre ces trois régimes-là, il n'y a pas de continuité juridique. Donc, quand on change l'ordre constitutionnel, il n'est pas nécessaire de se préoccuper de façon absolue de la continuité juridique. Je pense qu'une constitution trouve sa vraie stabilité, non pas dans la continuité juridique formelle, mais dans son caractère légitime, dans son acceptation comme contrat social fondamental dans une société.

Je pense qu'en 1982, on a peut-être oublié cela en mettant l'accent uniquement sur la continuité juridique. On s'est donné une constitution qui, formellement, était tout à fait légale, mais qui a été considérée, du moins par le Québec, comme manquant de légitimité. Cela a créé une faille fondamentale dans la structure constitutionnelle. Certains pensent que cette faille se serait colmatée avec le temps, et d'autres pensent que cette faille-là se serait élargie avec le temps. Évidemment, vous avez un débat: Est-ce qu'il faut la corriger ou non? Je ne veux pas entrer là-dedans, mais il reste qu'une constitution tient fondamentalement sa stabilité de son acceptation par l'ensemble la communauté.

Si on pense à une constitution complètement nouvelle, qui repartirait sur des bases différentes, nous ne sommes pas nécessairement liés par la formule d'amendement actuelle.

C'est ce que j'avais à vous dire au départ, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, maître Bernard. Vous dites que la formule actuelle est intéressante, ce qui est exact, mais l'Accord du lac Meech avait été mis de l'avant entre autres pour protéger Québec avait est est institutions centrales. Comme le Québec n'avait pas de veto, il a insisté pour obtenir la règle de l'unanimité parce qu'il pensait que c'était le seul moyen de se protéger.

# • 1525

Si on se débarrassait un jour de la règle de l'unanimité, est-ce qu'il n'y aurait pas moyen de changer la formule d'amendement? Il faudrait évidemment la changer en pareil cas, mais à ce moment-là, on pourrait jouer avec des vetos, soit des vetos régionaux, soit un veto pour le Québec. Vous pourrez peut-être répondre à cela en répondant aux autres questions. Je ne voudrais pas qu'on oublie cet aspect-là.

Me Bernard: J'ai dit au début que la formule actuelle, telle que corrigée par l'Accord du lac Meech, me semblait être une formule acceptable.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Avec les garanties constitutionnelles...

Me Bernard: Avec les amendements qui avaient été acceptés dans l'Accord du lac Meech.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Oui, mais à ce moment-là, l'unanimité est élargie. Est-ce qu'il n'y aurait pas possibilité, comme le rapport Allaire le laisse voir, que l'on se débarrasse de la règle de l'unanimité en demandant un veto partiel pour le Québec ou un veto total?

### [Traduction]

by the amending formula of the preceding constitution. The United States have had three constitutional regimes. There was the colonial regime, the confederate regime and the current federal regime. There is no legal continuity between these three regimes. So when we change constitutional structure we need not be concerned about legal continuity. I think a constitution finds its real stability, not in its formal legal continuity, but rather in its legitimacy, in its acceptance by a society as its fundamental social contract.

I think this may have been forgotten in 1982, when the emphasis was placed solely on legal continuity. We established a constitution that officially was completely legal, but was considered, at least by Quebec, as lacking in legitimacy. This created a fundamental weakness in our constitutional structure. Some think this will gradually disappear with time, while others think it will worsen. There is of course a debate about whether this weakness should be corrected or not. I do not want to get into that here, but the fact remains that a constitution's stability is based essentially on its acceptance by the community as a whole.

If we think of a completely new constitution, that would distribute powers differently, we are not necessarily bound by the present amending formula.

Those were the opening remarks I wanted to make, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Bernard. You say the current formula is an interesting one. That is true, but one of the reasons for the Meech Lake Accord was to protect Quebec's position in central institutions. Since Quebec did not have a veto, it insisted on the unanimity rule, because it thought this was the only way of protecting itself.

If we were to get rid of the unanimity rule some day, would there not be some way of changing the amending formula? We would obviously have to change it if that were to happen, but we could then play with the idea of vetos and have either regional vetos or a veto for Quebec. You could perhaps answer this question when you answer the others. I would not want us to forget that aspect.

Mr. Bernard: I said at the outset that the present formula, as corrected by the Meech Lake Accord, seems acceptable to me.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): With constitutional guarantees. . .

Mr. Bernard: With amendments that were accepted in the Meech Lake Accord.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Yes, but that broadens the unanimity rule. Might it not be possible, as suggested by the Allaire report, that we get rid of the unanimity rule by requesting a partial or complete veto for Quebec?

Me Bernard: Selon mon expérience, monsieur le président, chaque fois que des formules comme celle-là ont été proposées, elles n'ont jamais été acceptées. C'était vu comme l'exemple le plus symbolique d'une différence entre le statut constitutionnel des différentes provinces. À toutes les conférences auxquelles j'ai assisté, ces propositions-là étaient enterrées assez rapidement.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): C'est la raison pour laquelle vous favorisez la formule d'amendement de Meech.

Me Bernard: C'en est une qui semble recueillir l'accord de tout le monde, si on s'en tient aux accords de Meech qui ont été acceptés par les différents gouvernements. À ce moment-là, il y avait au moins accord sur la formule actuelle modifiée.

M. Nystrom: Vous êtes d'accord sur la formule d'amendement de l'Accord du lac Meech. Que pensez-vous de la formule de Victoria, dans laquelle il est question de quatre vetos régionaux?

Me Bernard: Je préfère la formule actuelle à la formule de Victoria parce qu'elle garde une certaine souplesse. Elle permet que certains amendements puissent s'appliquer différemment à l'échelle du Canada. Je pense que la rigidité actuelle n'est pas nécessairement une valeur à préconiser. Si tout le monde s'entendait sur la formule de Victoria, je n'y verrais pas de grandes objections, mais si vous me demandiez laquelle des deux je préfère, je dirais que je préfère la formule actuelle à la formule de Victoria. Mais si tout le monde s'entend sur l'autre, je n'y vois pas d'objections.

M. Nystrom: La formule de l'Accord du lac Meech a été acceptée par tous sauf Clyde Wells. C'est M. Wells qui a parlé de l'égalité des provinces, etc.

Je voudrais poser une question sur l'assemblée constituante. Êtes-vous d'accord sur ce principe? Si oui, pouvez-vous nous recommander un processus? Nous avons entendu parler d'une quinzaine de modèles différents d'assemblée constituante, allant de 30 personnes à 1,500 personnes, d'une assemblée qui serait élue partout au Canada à une assemblée qui comprendrait seulement des délégués parlementaires. Avez-vous pensé à un modèle?

Me Bernard: Personnellement, je pense qu'il faut trouver un forum pour mettre de l'avant un certain nombre d'idées, pour les percer, pour en discuter et pour choisir, parmi toutes ces idées-là, celles qui pourraient faire l'objet d'un consensus. Je ne suis pas certain que l'assemblée constituante soit le bon forum, mais je pense qu'il faut un forum. Cette idée semble plaire à de plus en plus de gens. Il vaudrait la peine d'essayer de définir comment une assemblée comme celle-là pourrait être constituée et comment elle pourrait avancer dans ses travaux assez rapidement. Il faut que tout le monde soit conscient que les échéanciers ne sont pas indéfiniment longs. Au contraire, ils sont assez courts.

Je serais porté à penser personnellement que le Québec devrait être invité à une assemblée comme celle-là, mais si le Québec refusait, ce ne serait pas une tragédie. Il vaudrait probablement la peine que les neuf autres provinces se réunissent pour voir quelle sorte d'accord peut se dégager entre elles sur ce qu'on appelle le reste du Canada. Ce n'est peut-être pas une expression souhaitable, mais disons que les neuf autres provinces pourraient faire un accord sur ce qui

[Translation]

Mr. Bernard: In my experience, Mr. Chairman, formulas of that type were never accepted in the past. They were seen as the most symbolic example of a difference in the constitutional status of the various provinces. Proposals of this type were given very short shrift at any constitutional conference I attended.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): That is why you are in favour of the Meech amending formula.

Mr. Bernard: It is one that seemed to gain everyone's approval, if we look only at the Meech Lake Accord approved by the various governments. At that point, there was agreement at least on the current amended formula.

Mr. Nystrom: You agree with the Meech Lake Accord amending formula. What do you think of the Victoria formula, which provided for four regional vetos?

Mr. Bernard: I prefer the present formula to the Victoria formula because the former maintains some flexibility. It provides that some amendments may apply differently throughout Canada. I do not think rigidity is necessarily a value we should be arguing for at the moment. If everyone were to agree on the Victoria formula, I would have no major objection. However, if you ask me which formula I prefer, I would choose the present formula over the Victoria formula. However, if everyone agrees on the Victoria formula, I would have no objection.

Mr. Nystrom: The Meech Lake Accord formula was accepted by everyone except Clyde Wells. Mr. Wells talked about the equality of the provinces, and so on.

I would like to ask you a question about the constituent assembly. Do you agree with this idea? If so, could you recommend a process we should use? We have heard about some 15 different models for a constituent assembly, ranging from 30 representatives to 1,500, from an assembly whose members would be elected throughout Canada, to one composed of delegates from Parliament and the legislatures only. Have you thought about a possible model?

Mr. Bernard: Personally, I think we have to find a forum for putting forward a number of ideas, to look into them, discuss them and select those on which there could be a consensus. I am not sure that a constituent assembly is the proper forum, but I do think we need a forum. The idea of a constituent assembly seems to be gaining increasing favour. We should try to define the composition of such an assembly, and an approach that would enable it to proceed quite quickly. Everyone must realize that we do not have an indefinite amount of time: in fact the deadline is quite short.

Personally, I would be inclined to think that Quebec should be invited to take part in such an assembly. However, if Quebec were to refuse to take part, this would not be a tragedy. It would probably be worthwhile for the other nine provinces to meet to determine what sort of agreement could be reached on what is known as "the rest of Canada". That is not a pleasing expression, but let us just say that the other nine provinces could reach agreement on matters of concern

les touche, elles. Ensuite, cela permettrait de dialoguer avec le Québec. Si vous essayez, dès le départ, d'accommoder à la fois les neuf provinces et le Québec, vous aurez tellement de balles en l'air que vous en échapperez.

• 1530

Si on veut aboutir à quelque chose rapidement, ce ne serait pas une démarche folle ou incongrue que d'essayer de définir s'il y a des valeurs communes au reste du Canada sur lesquelles on pourrait ensuite engager un dialogue avec le Québec, qui aura peut-être alors réfléchi davantage à son avenir constitutionnel. Le problème est plus simple au Québec, parce qu'il y a une plus grande homogénéité sociale au Québec que dans le reste du Canada. Si le reste du Canada sentait le besoin de se donner un forum pour discuter de ce qui fait l'unité du Canada anglais pour ensuite dialoguer avec le Québec, ce serait une démarche intelligente. Autrement dit, le reste du Canada n'a pas à se sentir coupable de se réunir et de définir comment il veut voir son avenir, pourvu qu'il garde à l'esprit que, dans une phase subséquente, il aura à en discuter avec le Québec. Je pense que le Québec comprendrait très bien, à l'heure actuelle, qu'il v ait un forum où il ne serait pas présent formellement; il aura ensuite la chance de dialoguer sur ce qui sortira de cet exercice-là.

Pour ce qui est de la forme que cela peut prendre, je pense qu'on devrait faire un mix de parlementaires et de non-parlementaires, un peu comme on l'a fait au Québec, à la Commission Bélanger-Campeau. Cette expérience a été intéressante. Autour des présidents, un bloc s'est peu à peu constitué et a forcé les partis politiques à mettre de l'eau dans leur vin et à en venir à un accord. C'est vraiment cela, la dynamique de la commission. Les deux coprésidents, avec d'autres, ont forcé un consensus. Si vous aviez une assemblée représentative, qu'on l'appelle constituante ou non, avec la participation à la fois des partis politiques des différents niveaux et des gens qui ont une certaine représentativité sociale, il se dégagerait peut-être une certaine chimie qui forcerait les gens à se brancher sur un front commun de valeurs qui feraient ensuite l'objet d'un certain consensus. Est-ce que cela répond à votre question?

M. Nystrom: Dans un monde idéal, qui va dialoguer avec le Québec? M. Clark, le nouveau ministre, l'assemblée constituante ou le premier ministre du Canada? Y aura-t-il une réunion entre le premier ministre, M. Bourassa et les autres premiers ministres?

Me Bernard: Au Québec, à l'heure actuelle, on met beaucoup l'accent sur le consensus. Les partis politiques ont réussi à s'entendre sur beaucoup de choses en ce qui concerne la question nationale. Je pense que cela pourrait être la même chose dans le reste du Canada. S'il se dégage un certain nombre de valeurs sur lesquelles tout le monde s'entend, il sera beaucoup plus facile de déterminer qui va parler au nom des autres, parce qu'on s'entendra sur ce qu'on va mettre de l'avant. Le point central, c'est de faire l'accord sur un certain nombre de valeurs qu'on veut défendre. Une fois que cet accord-là est atteint, il est beaucoup plus facile de savoir comment le mettre de l'avant pour dialoguer avec le Québec.

### [Traduction]

to them. This would lead to a subsequent dialogue with Quebec. If you try, from the outset, to accommodate both the nine provinces and Quebec, you will be juggling so many balls that some will get away on you.

If we want to come up with something quickly, it would not be ridiculous or incongruous for the rest of Canada to try to start by defining its common values and subsequently discuss them with Quebec, which would then have had more time to think about its constitutional future. The problem is simpler in Quebec, because there is more social homogeneity in Quebec than in the rest of Canada. If the rest of Canada felt it necessary to set up a forum to discuss the essentials of unity in English Canada, and subsequently talk about this with Quebec, I think this would be an intelligent approach. In other words, the rest of Canada need not feel guilty about meeting to talk about its aspirations for the future, provided it remembers that it will have to discuss these matters with Quebec in a subsequent round of discussions. I think Quebec would understand if a forum were set up in which it would not be officially present. It would subsequently have an opportunity to discuss the outcome of that forum.

As to the composition of delegates, I think there should be a mix of parliamentary and non-parliamentary delegates, as was done in Quebec, with the Bélanger-Campeau Commission, which was an interesting experiment. Blocs gradually formed around the two chairpersons, and this forced the political parties to water down their demands and reach an agreement. That is really how the Commission worked. The two co-chairmen, with others, forced a consensus. If you have a representative assembly, whether you call it a constituent assembly or not, composed both of political representatives from the various levels of government and people representing different social interests, a chemistry could emerge that would force people to agree on certain values, which would then become a sort of consensus. Does that answer your question?

Mr. Nystrom: In an ideal world, who would dialogue with Quebec? Mr. Clark, the new Minister, the constituent assembly or the Prime Minister of Canada? Will there be a meeting of the Prime Minister, Mr. Bourassa and the other premiers?

Mr. Bernard: At the present time, in Quebec, a great deal of emphasis is being placed on consensus. The political parties managed to agree on many points regarding the national question. I think the same could hold true for the rest of Canada. If there were a consensus about a number of values on which everyone agrees, it would be much easier to decide who would speak for the others because there would be agreement on what would be put forward. The main point is to reach an agreement on a number of values people want to defend. Once this agreement has been reached, it is much easier to determine how to put it forward in the dialogue with Quebec.

En dernier lieu, ce seront les autorités politiques du moment qui seront les interlocuteurs. Au Québec, c'est M. Bourassa qui est l'interlocuteur parce qu'il est premier ministre. S'il s'est dégagé au Québec un certain consensus, cela le lie jusqu'à un certain point. L'Assemblée nationale s'est donné des mécanismes pour encadrer le dialogue que M. Bourassa sera obligé de conduire. J'imagine que ce serait un peu la même chose dans le reste du Canada. S'il se dégageait un consensus sur un certain nombre de choses, M. Mulroney serait le porte-parole, mais il serait problablement encadré par un comité parlementaire ou par la conférence des premiers ministres. En tout cas, il serait encadré par certaines institutions. Mais la grande question c'est de savoir ce sur quoi porte le dialogue, et c'est cela qui manque à l'heure actuelle.

• 1535

Ms Hunter: Welcome to the committee, Mr. Bernard. I just want to explore further with you the constituent assembly model.

The Business Council indicated this morning that this may be the way out of the box we have because of the unanimity provision that currently governs the amending formula itself. If we create a constituent assembly, the first order of business of that body would be to address a new amending formula. I would like your comments on that.

Two of the groups we have heard today, both the Business Council and the Council of the Huron Wendat Nation, said quite clearly that they did not accept that any constituent assembly should not include them or representation from them. I would like you to comment on Mr. Rémillard saying that he is not going to take part, when obviously there are at least two groups, and I suspect a few more, that would feel left out of that process.

Mr. Bernard: My own view is that the existing amending formula cannot be a prison from which we cannot escape as a nation. If a broad consensus develops throughout the nation and you change the constitutional order, you do not have to rely on the old constitution to enact the new one. There might be a legal discontinuity between constitutional orders. Between the Fourth and Fifth Republics in France, there is no legal continuity. If you change the constitutional order, you do not have to rely on the old constitution.

Ms Hunter: How do you determine that consensus, though?

Mr. Bernard: You take your chances. That is the way it is done everywhere.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): But when the Fifth Republic succeeded the Fourth Republic, the president of the Fourth Republic officially asked General Charles de Gaulle to take over.

Mr. Bernard: That is window-dressing.

[Translation]

Finally, the political authorities of the day will be the spokespersons. In Quebec, the spokesperson is Mr. Bourassa, because he is the Premier. Since there was some consensus in Quebec, Mr. Bourassa is bound by that to some extent. The National Assembly has set up some procedures for this dialogue that Mr. Bourassa will have to have. I imagine something similar would be done in the rest of Canada. If the rest of Canada were to reach consensus on a number of points, Mr. Mulroney would be the spokesperson, but he would probably have the support of a parliamentary committee or a first ministers' conference. In any case, he would be backed by certain institutions. But the major question—and a point that is missing at the moment—concerns the focus of the dialogue with Quebec.

Mme Hunter: Monsieur Bernard, bienvenue à cette séance du comité. J'aimerais approfondir, avec vous, notre examen du modèle proposé pour l'assemblée constituante.

Ce matin, le Conseil des chefs d'entreprises nous a dit que ce serait peut-être le moyen de sortir de l'impasse, étant donné la règle de l'unanimité qui régit actuellement la formule d'amendement. Ainsi, la première tâche de l'assemblée constituante serait de proposer une nouvelle formule d'amendement. J'aimerais avoir votre avis sur ce point.

Deux des groupes qui sont venus témoigner aujourd'hui, le Conseil des chefs d'entreprises et le Conseil de la nation huronne Wendat, ont fait clairement savoir qu'ils ne sauraient accepter une assemblée constituante dont ils ne feraient pas partie ou au sein de laquelle ils ne seraient pas représentés. Que pensez-vous de la position de M. Rémillard, qui dit qu'il n'y participera pas, alors qu'il y a au moins deux groupes, et plus sans doute, qui se sentent exclus de ce processus constitutionnel?

que l'actuelle Me Bernard: J'estime formule d'amendement ne saurait constituer un étau à l'étreinte duquel le Canada, en tant que nation, ne saurait échapper. Si un large consensus se dégage dans l'ensemble du pays pour qu'on modifie les bases constitutionnelles de notre vie commune, il n'est pas nécessaire de prendre, pour point de départ, les anciennes règles constitutionnelles. Nous n'avons pas, à priori, à prévoir une solution de continuité constitutionnelle. En France, on a pu constater, sur le plan juridique, une discontinuité entre les quatrième et cinquième républiques. Ainsi, la nouvelle constitution ne doit pas nécessairement être fondée sur l'ancienne.

Mme Hunter: Mais comment être certain de pouvoir en arriver à ce consensus?

Me Bernard: Il faut courir le risque; cela se fait ainsi partout.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Mais lorsque la cinquième République a succédé à la quatrième République, le président de la quatrième République a officiellement demandé au général Charles de Gaulle d'assumer le pouvoir.

Me Bernard: Mais cela, c'était simplement pour la forme.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): But the Fourth Republic was personalized. I agree with you that legally speaking there may be a hiatus. President Coty said, "I now turn to the most illustrious Frenchman to take over as the representative of the Fifth Republic". But I agree with you that there was a hiatus.

Mr. Bernard: I do not say we should proceed that way if we can escape it. If there is a broad consensus and you follow the existing procedures, it solves a lot of problems. If you are ready to change the constitutional order, you do not have to rely on the old constitution. That is all I am saying. I do not think it can be disputed.

Ms Hunter: Could you address your next comment to my question about whether Quebec would be involved in any body that would be looking at the new constitution?

Mr. Bernard: In the first place, I would say there might be advantages in Quebec not being there at the beginning. It would make it easier for the rest of Canada to develop some common values that would be the foundations of the Canada of tomorrow. Then, provided there is a second phase to that in which a dialogue can be opened with Quebec—

Ms Hunter: What I need to hear from you is some reassurance, because I have heard from two major groups, the First Nations and the Business Council, that they do not find that acceptable. How is Mr. Rémillard going to accommodate that?

Mr. Bernard: I think Mr. Rémillard said he was not prepared to go to a constitutional assembly. This should not prevent the rest of Canada from having some kind of forum whereby they can discuss what is the foundation of Canada, and then you—

• 1540

Ms Hunter: I do not like interrupting you, but my concern is that we have heard the danger of institutionalized failure and I do not want to embark on a process that is flawed from the outset, that is going to be viewed as a three–quarter measure rather than a full measure.

Mr. Bernard: What I had in mind was a two-stage affair, meaning that I do not think the rest of Canada can impose something on Quebec.

I am just saying that I would not have any objections to Quebec not being at the first stage, provided it is quite clear in everybody's mind that there will be a second phase where Quebec would enter the dialogue and finalize the process.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je suis le principe de la rotation, c'est le tour des Conservateurs. Madame Bertrand, vous avez donc la parole.

Mme Bertrand: Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur Bernard, vous êtes souverainiste, vous avez prôné, devant la Commission Bélanger-Campeau, la souveraineté-association; j'aurais deux questions.

[Traduction]

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Mais la quatrième République avait un pouvoir personnalisé. Je suis d'accord avec vous pour dire que sur le plan juridique, il y a peut-être eu discontinuité. Le président Coty a dit à l'époque: «Je m'adresse maintenant au plus illustre des Français pour assumer les fonctions de représentant de la cinquième République.» Mais je suis d'accord avec vous: il y a eu discontinuité.

Me Bernard: Je ne dis pas qu'il faudrait reproduire cela ici, à moins d'y être obligés. Si un large consensus se dégage et qu'on s'en tient aux procédures actuelles, nous éviterons pas mal de difficultés. Mais si on accepte de modifier l'ordre constitutionnel du pays, il n'est pas nécessaire de se fonder sur l'ancienne constitution. Voilà mon sentiment, et je ne pense pas me tromper en disant cela.

Mme Hunter: Pourriez-vous maintenant nous dire si le Québec accepterait de participer aux délibérations d'un organisme chargé d'étudier un projet de constitution?

Me Bernard: Je vous dirais d'abord qu'il serait peut-être préférable que le Québec ne participe pas dans un premier temps. Cela permettrait au reste du Canada de s'entendre sur un certain nombre de valeurs qui pourraient servir de fondations au Canada de demain. Puis, dans la mesure où il y aurait une seconde phase au cours de laquelle un dialogue pourrait s'engager avec le Québec...

Mme Hunter: Ce que je vous demande, c'est de nous rassurer, car deux groupes importants, les Premières Nations et le Conseil des chefs d'entreprises, nous ont dit que pour eux, cette formule-là ne serait pas acceptable. Comment M. Rémillard va-t-il s'en tirer?

Me Bernard: M. Rémillard a, je pense, indiqué qu'il n'était pas disposé à participer aux travaux d'une assemblée constituante. Cela ne devrait pas empêcher le reste du pays de créer un forum où l'on pourrait débattre des bases même du Canada. C'est alors que l'on pourra...

Mme Hunter: Je préférerais ne pas vous interrompre, mais ce qui m'inquiète, c'est le risque d'un échec de nos institutions, et je ne voudrais pas me lancer dans un processus boiteux voué dès le départ à l'échec.

Me Bernard: Ce que j'envisageais, c'était un processus à deux étapes, car je ne pense pas que le reste du Canada puisse imposer une solution au Québec.

Je veux simplement dire qu'il n'y aurait pas, d'après moi, grand mal à ce que le Québec ne participe pas aux travaux de la première étape, dans la mesure où chacun est persuadé qu'il y aura une seconde étape, au cours de laquelle le Québec se joindra au dialogue et à l'issue de laquelle on aboutira à un résultat satisfaisant.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I am going by rotation here, and it is the Conservatives' turn. Mrs. Bertrand, you have the floor.

Mrs. Bertrand: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Bernard, you are for Quebec's sovereignty, and before the Bélanger-Campeau Commission you extolled sovereignty-association. There are two questions I would like to ask you.

La première, c'est ceci. Vous étiez aussi présent lors des accords de 1982. Pouvez-vous dire en quelques mots à l'ensemble du Comité, et surtout à l'ensemble du pays, pourquoi le Québec n'a pas signé cette entente qui est encore là de toute façon? Qu'est-ce qui manquait, ou qu'est-ce qui était de trop?

Me Bernard: Je pense qu'il y avait un certain nombre de choses, que l'Assemblée nationale a par la suite mises dans une résolution, qui étaient un effort de corriger l'entente de 1982. Alors, il y a un certain nombre d'éléments qui ont été listés à ce moment-là, mais à ma connaissance l'élément principal c'était que les pouvoirs de l'Assemblée nationale en matière d'éducation étaient restreints sans son consentement. Et je pense que cela a été la raison principale qui a fait que le Québec ne pouvait pas signer l'accord de 1982.

Mme Bertrand: Et si on pouvait bonnifier cet accord de 1982, d'une façon ou d'une autre?

Me Bernard: Je pense que c'était le but de l'Accord du lac Meech, c'est-à-dire de trouver des accommodements ou des amendements qui partaient de l'accord de 1982, le corrigeait sur des points qui semblaient essentiels, et qui permettait ensuite au Québec de dire finalement, j'accepte le rapatriement modifié de la Constitution. Le but de l'exercice de Meech était précisément de répondre à la question que vous posez: Comment faire pour que l'accord de 1982 devienne acceptable au Québec? Je pense que les Québécois ont dit, à la suite du gouvernement, que si l'Accord du lac Meech avait été ratifié par les autres provinces, le Québec aurait effectivement, si on veut, accepté l'accord de 1982 sous sa forme modifiée.

Mme Bertrand: Maintenant, vous avez dit devant la Commission Bélanger-Campeau que vous favorisez la souveraineté parce que les compétences comme celles des communications, de la main d'oeuvre et de la sécurité sociale, qui sont essentielles au Québec, seraient presque impossibles à rapatrier. Dans la situation actuelle où l'on parle beaucoup de décentralisation, croyez-vous que, en vertu de redistribution de compétences législatives ou d'arrangements administratifs, il serait possible de répondre à cette lacune?

Me Bernard: Personnellement, madame, je pense que la grande difficulté, c'est que les besoins du Canada anglais ne sont pas les mêmes que les besoins du Québec. Je ne crois pas qu'un degré de décentralisation beaucoup plus poussé au Canada serait une bonne chose pour le Canada. Si on veut que le Canada reste un pays avec suffisamment de cohésion et de cohérence, je pense que le degré de décentralisation qui est acceptable n'est pas très grand. On peut peut-être prévoir une certaine décentralisation sur certains points, mais ce serait probablement compensé par une centralisation sur d'autres points.

• 1545

Si on se penche sur le besoin du Canada, en faisant abstraction du Québec, à mon avis, je dirais qu'on ne peut décentraliser énormément le Canada en ce qui concerne les neuf autres provinces si on veut que le Canada subsiste en tant que pays. [Translation]

You were there at the time of the 1982 agreement. Could you, in a few words, tell the committee and the rest of the nation why Quebec did not sign that agreement which, in any case, is still in force? What was missing, what did Quebec object to?

Mr. Bernard: I think there were a certain number of things that the National Assembly then included in a resolution as an effort to correct the 1982 agreement. There were a certain number of things which were listed at that time, but as far as I know, the principal objection Quebec had to that agreement was that it provided for a limitation of the National Assembly's powers in the field of education, and that without the National Assembly's consent. I think that is the principal reason why Quebec was unable to put its name to the 1982 agreement.

Mrs. Bertrand: Do you think that 1982 agreement could be somehow improved?

Mr. Bernard: I think that it was the aim of the Meech Lake Accord to find some sort of arrangements or amendements based on the 1982 agreement and correcting a number of essential points so as to allow Quebec to accept the modified patriation of the Constitution. Meech Lake was specifically intended to address that very issue: how to make the 1982 agreement palatable to Quebec? I think that Quebeckers then told, like the government, that if the Meech Lake Accord had been ratified by the other provinces, then Quebec would in effect have accepted a modified 1982 agreement.

Mrs. Bertrand: You told the Bélanger-Campeau Commission that you were in favour of sovereignty because powers that Quebec deems essential, such as those in the fields of communications, manpower and social security, would be almost impossible to patriate. In the present context, where many people are talking of decentralization, do you think that it would be possible to address that point of contention either by a redistribution of legislative powers or by various administrative arrangements?

Mr. Bernard: To me, the biggest problem is that English Canada's needs are different from those of Quebec. I do not think that a greater degree of decentralization would be good for Canada. If we want to maintain Canada's cohesion and unity, I do not think there is too much leeway on the question of decentralization. We could perhaps increase decentralization in certain fields but we would probably have to compensate that by increasing centralization in other areas.

If we consider Canada's needs, setting aside for the time being Quebec's own needs, I would say that we cannot really increase decentralization in the other nine provinces if Canada is to remain a nation.

Il ne faut pas oublier que le gouvernement national, pour les neuf autres provinces, c'est le gouvernement fédéral. Alors, si on transforme ce gouvernement-là en *post office*, comme le dit M. Rae, on ne peut évidemment plus dire qu'il s'agit d'un gouvernement national.

Un pays a besoin d'avoir un gouvernement national justement pour avoir un leadership. D'après moi, les neuf autres provinces ont besoin d'un degré de centralisation assez fort au Canada. Or, il semble bien que les Québécois ne soient pas d'accord à ce que ces pouvoirs soient détenus par le niveau fédéral; ils désirent qu'ils relèvent du Québec.

C'est cette perspective qui m'a personnellement conduit à préconiser davantage la formule de la souveraineté-association. À mon avis, c'est la seule façon valable et possible, à l'heure actuelle, de conserver les liens économiques que nous avons avec le reste du Canada et ceux du reste du Canada avec nous.

Si on veut sauver quelque chose de valable, à mon sens, il faut faire le partage des choses et isoler l'aspect économique de l'aspect politique et dire au reste du Canada: vous avez besoin d'un gouvernement central assez fort, eh bien gardez-le; mais ce gouvernement-là devra faire des accords un peu particuliers avec le Québec en ce qui concerne la conduite d'un certain nombre de secteurs économiques.

Mais tant que vous demeurez à l'intérieur du système fédéral, intervient évidemment le problème d'avoir une province qui n'est pas égale aux autres. C'est pour cela que, lorsqu'on entre dans cette logique-là, on est obligés de dire que les relations entre le Québec et le reste du Canada ne seront pas les mêmes que celles qui existeront entre l'Ontario et le gouvernement central. C'est ici que se pose la thèse de la souveraineté-association.

Mme Bertrand: Si les autres provinces acceptaient, par exemple, la suggestion du professeur Courchene qui détermine certaines compétences fédérales et certaines autres qui seraient partagées, mais où il y aurait une prépondérance pour les provinces, les les provinces seraient libres de l'accepter ou de le refuser. Il y a même un slogan qui dit: «la décentralisation si nécessaire, mais pas nécessairement la décentralisation».

Me Bernard: Si on en arrive à un Canada complètement décentralisé, on pourrait envisager un modèle comme celui-là, mais à mon avis, à ce moment-là, on détruirait le Canada. Pour satisfaire le Québec, on détruirait le Canada. Je ne crois pas que soit légitime, de la part du Québec, de demander au reste du Canada de renoncer à son gouvernement national tout simplement parce que nous, on a besoin du nôtre.

Si le reste du Canada est prêt à y renoncer, à son gouvernement national, c'est une autre question. Mais selon moi, tel que je connais le Canada anglais, il n'est pas prêt à renoncer à son gouvernement national. Et nous, nous ne sommes pas prêts à renoncer au nôtre. Alors, c'est pour cela que des arrangements particuliers sont nécessaires.

Mme Bertrand: Espérons que le miracle va se produire. Je vous remercie.

# [Traduction]

You must remember that, for the other nine provinces, the government of the country is the federal government, so that if, as Mr. Rae has said, you transform that government into a post office, it cannot really continue to be a national government. In order to have leadership, a country needs a national government.

I believe that the other nine provinces require a fairly centralized Canada. But, it seems that Quebeckers do not agree that these powers should be retained by the federal government; they believe that these should be vested in Quebec.

That is what has driven me to support sovereignty-association. I consider that to be, in the present circumstances, the only viable solution, the only one which would preserve the economic link between Quebec and the rest of Canada.

If we want to preserve something worthwhile, I think that we will have to take the situation into account, make a clear distinction between the economic life of the country and the political side of things and say to the rest of Canada: you need a strong central government, preserve the one that is there, bearing in mind that that government will have to make special arrangements with Quebec in a certain number of economic fields.

But as long as you remain within the federal system, you will inevitably run up against the problem of a province that is not equal to the others. That is why once you adopt that line of reasoning, you have to admit that the relationship between Quebec and the rest of Canada will not be the same as that, say, between Ontario and the central government. And that is what underlies the concept of sovereignty-association.

Mrs. Bertrand: If the other provinces accepted Professor Courchene's suggestion concerning a certain number of powers vested in the federal government, alongside a certain number of powers that would be shared with the provinces, with provincial paramountly, provinces would be free to accept or not. That is what some people mean by the slogan: "decentralization if necessary, but not necessarily".

Mr. Bernard: We could envision this type of model if we opted for a complete decentralized Canada, but that would, to my mind, mean the destruction of the nation. We would be destroying Canada in order to meet the requirements of the Province of Quebec. I do not believe that Quebec can legitimately ask the rest of Canada to give up its national government simply because we need to have our own.

Of course, it is something else entirely, if the rest of Canada feels inclined to surrender its national government. From what I know of English Canada, it is not ready to give up its national government. As for Quebec, well, we are not ready to give up ours either. That, of course, is why we will have to come up with some type of special arrangement.

Mrs. Bertrand: Well, we have to hope for a miracle then. Thank you.

Mr. Nicholson: Mr. Bernard, there is a certain amount of asymmetry now in the Canadian Constitution. It could be argued that while the provinces in a sense are equal, they are not identical. Could not some kind of arrangement be made with the Province of Quebec that would be satisfactory? I think it is a very correct observation that at least nine provinces support a strong central government. Do you think that is not possible?

Mr. Bernard: My own experience goes the other way. When I entered the government, it was in the time of what was called co-operative federalism. There was an embryo of a special status for Quebec at that time. There was the opting-out formula in 1964, which could have evolved with more and more special status for Quebec. For instance, starting with all the established programs, they could have been opted out completely at that time, and so on.

But there was a strong reaction to that in the rest of Canada, especially from Mr. Trudeau's government. They wanted to block that development. Mr. Trudeau was convinced that road led to the eventual separation of Quebec.

So there was a resistance to that evolution. I think you still have this resistance to a special status for Quebec, a slow process of differentiation. In fact, the Meech Lake agreement was killed on that basis in many places in Canada. They did not want to accept that Quebec would have a special status of any kind, saying that was a first step on a road that was not acceptable to the other provinces. It could have happened that way, but history has proved that this route is not really open.

• 1550

Mr. Nicholson: I am not so sure the road has been closed off, certainly completely closed off. The federal-provincial administrative arrangement on immigration would seem to be a part of that process that you believe started in 1964. I notice Mr. Rémillard in the paper today raises the possibility that there could be administrative arrangements in several other areas that would satisfy certain requirements he believes are necessary for the province of Quebec.

Mr. Bernard: My reaction is that it is very late in the day. It could have happened. It did not happen, and I do not think many Quebeckers will have much hope that it could happen in the future.

Mr. Nicholson: Much of your pessimism, if I could call it that, is your perception of matters outside Quebec, of what other parts of Canada perceived, either Meech Lake or these particular arrangements, and—

Mr. Bernard: I think it is the resistance to a special status for Quebec. If, for instance, everybody were to agree clearly that Quebec might be different, could have a special status, that the door is clearly open, then you could rely on

[Translation]

M. Nicholson: Monsieur Bernard, on constate, dans l'actuelle Constitution du Canada, une certaine asymétrie. Ainsi, on peut dire que si les provinces sont égales, elles ne sont pas identiques. Ne pourrait-on pas s'entendre avec le Québec et parvenir à un arrangement qui le satisferait? Il est exact, je pense, de dire que neuf au moins des provinces canadiennes sont en faveur d'un gouvernement central fort. Pensez-vous que cela soit impossible?

Me Bernard: Ma propre expérience va à l'encontre de ce que vous dites là. Je suis entré au gouvernement à l'époque de ce qu'on appelait le fédéralisme coopératif. Et le statut spécial du Québec existait, à l'époque, à l'état de germe. La formule de retrait remonte à 1964 et elle aurait pu, petit à petit, donner naissance à un statut spécial pour le Québec. Ainsi, à cette époque, le Québec aurait pu se retirer de l'ensemble des programmes en cours.

Mais le reste du Canada, et cela est particulièrement vrai du gouvernement de M. Trudeau, a réagi très fortement à cela. Ils ont voulu bloquer cette évolution et M. Trudeau était persuadé qu'en poursuivant dans cette voie, on en arriverait à la séparation du Québec.

Cette évolution s'est donc heurtée à une forte résistance, et je pense que l'on continue à s'opposer à l'adoption d'un statut spécial pour le Québec, à un lent processus de différentiation. C'est d'ailleurs cela qui, dans de nombreuses régions du Canada, a signé l'arrêt de mort de l'Accord du lac Meech. On refusait l'octroi d'un statut spécial au Québec, considérant qu'il s'agissait d'un premier pas que les autres provinces refusaient de franchir. Ce chemin s'ouvrait au pays, mais l'histoire a démontré que cette route n'était pas praticable.

M. Nicholson: Je ne suis pas certain que cette route soit coupée ou irrémédiablement fermée. Je considère que l'arrangement administratif conclu entre le gouvernement fédéral et le Québec dans le domaine de l'immigration fait justement partie de ce processus qui, selon vous, aurait débuté en 1964. J'apprends, dans le journal d'aujourd'hui, que M. Rémillard envisage la conclusion d'arrangements administratifs dans plusieurs autres domaines afin que soient satisfaites certaines exigences formulées pas le Québec.

Me Bernard: J'estime, pour ma part, que tout cela vient un petit peu tard. Les choses auraient effectivement pu se produire de cette manière mais cela ne s'est pas passé ainsi et je ne pense pas que la plupart des Québécois aient grand espoir que cela demeure possible.

M. Nicholson: Mais je pense qu'une bonne partie du pessimisme que vous affichez, si vous me permettez de m'exprimer ainsi, découle de la manière dont vous voyez la situation hors du Québec, de la manière dont les autres régions du Canada considèrent aussi bien le lac Meech que ce type d'arrangement spécial, et...

Me Bernard: Je pense que l'idée d'un statut spécial pour le Québec a suscité beaucoup de résistance. Je pense que si tout le monde acceptait de reconnaître le droit à la différence du Québec, acceptait, pour cette province, l'octroi d'un statut

an evolutionary process. But the door is not open in principle now. I think in many quarters in Canada the door is closed in principle, so it is very difficult to say that the evolution of things will go contrary to your principles.

**Mr. Nicholson:** Perhaps that is still the challenge for the rest of Canada at this time.

Le sénateur Gigantès: Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Bernard, vous parliez d'une commission dans laquelle the rest of Canada se retrouverait. Je vous soumets, en toute humilité, que c'est quelque chose qu'un premier ministre du Canada ne peut se permettre de faire. Les souverainistes au Québec aimeraient bien cela; mais le premier ministre au fédéral est forcément le premier ministre de tout le Canada de par ses fonctions. S'il acceptait une telle solution, il accepterait—ce que le reste du Canada refuserait—le bipartisme dont vous parlez. Alors, passons tout de suite à la souverainté.

Me Bernard: J'aimerais intervenir à ce moment-ci, monsieur le sénateur, si vous me le permettez. Je pense que le premier ministre du Canada devrait inviter le Québec à faire partie mais que le Québec pourrait refuser d'en être partie. À ce moment-là, il ne s'agit plus de la même situation. Je comprends que le premier ministre du Canada ne pourrait s'abstenir d'inviter le Québec. Mais j'ai dit que si le Québec lui-même refusait d'y aller, je pense que cela ne devrait pas empêcher le reste du Canada de se réunir et de définir ensemble un certain nombre de choses, quitte ensuite à reprendre le dialogue avec le Québec.

De plus, même si le Québec comme entité juridique n'y participe pas, cela n'empêche pas la participation de Québécois. Par exemple, il y aurait, j'imagine, des députés ou des sénateurs du Québec qui feraient partie de cette assemblée-là en tant que parlementaires. Mais on ne devrait peut-être pas s'attendre à ce qu'il y ait des parlementaires québécois qui en fassent partie.

Le sénateur Gigantès: Tel étant le cas, il serait beaucoup plus simple, pour le premier ministre fédéral—qui est le seul premier ministre, jusqu'aux prochaines élections, de nous tous, Canadiens et le mien également, moi qui suis un Québécois—donc, ce serait mieux qu'il crée une commission parlementaire à laquelle il nommerait des représentants non parlementaires de chaque province. Officieusement, il pourrait consulter les premiers ministres des provinces au nom de ces représentants; alors, on pourrait se retrouver, à la suite d'une telle consultation officieuse, avec vous et M. Michel Côté comme représentants du Québec au sein de ce comité créé par M. Mulronev.

• 1555

Me Bernard: Personnellement, monsieur le sénateur, ce qui me paraît important, c'est qu'il y ait un forum. Il peut s'agir d'une assemblée constituante, d'une commission ou de tout autre formule, mais à mon avis, ceci n'est qu'une

#### [Traduction]

spécial, la porte de l'évolution s'ouvrirait à nouveau. Mais, à l'heure actuelle, on peut dire que la porte est fermée. Je pense que c'est également la manière dont beaucoup d'autres régions du Canada envisagent la situation et c'est pour cela qu'il est extrêmement difficile de dire comment les choses vont évoluer.

M. Nicholson: Mais n'est-ce pas justement cela qui constitue le défi pour le reste du Canada?

Senator Gigantès: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Bernard, you mentioned a commission where "the rest of Canada" could try to find some common ground. I humbly submit to you, sir, that that is something a Canadian prime minister cannot afford to do. The proponents of Quebec sovereignty would be in favour of such a thing, but by virtue of his office, the federal prime minister is the prime minister of the whole country. Were he to accept such a solution, he would be accepting a bicephalous Canada, which is precisely what the rest of Canada rejects. In that case, we might as well head straight for sovereignty.

Mr. Bernard: Senator, would you allow me to comment on that. I think that the Prime Minister of Canada should urge Quebec to participate, but I also think that Quebec might very well refuse to do so. In that case, the situation would be altogether different. I understand that the Prime Minister of Canada could not really avoid asking Quebec to participate, but what I said was that if Quebec refuses to participate, then that should not prevent the rest of Canada from agreeing on a certain number of things without in any way precluding the possibility of resuming its dialogue with Quebec.

Even if Quebec, as such, does not participate, there is nothing to prevent Quebeckers from participating individually. I think that there would certainly be a number of Members of Parliament or senators from Quebec who would take part, as parliamentarians, in such an assembly's discussions. I simply do not think that we should expect members of Quebec's National Assembly to take part.

Senator Gigantès: If that is the case, then surely it would be far simpler to have the federal prime minister—that is to say, until the next election, the only Prime Minister of Canada, of all Canadians including myself as a Quebecker—it would be better to simply strike a parliamentary commission which would include representatives from each province, chosen from among non-elected people. The Prime Minister could, unofficially, consult the provincial prime ministers on the choice of these representatives; after such an unofficial consultation, we could have you and Mr. Michel Côté as Quebec representatives on this commission set up by Mr. Mulroney.

Mr. Bernard: As far as I am concerned, Senator, the important thing is that there be a forum. It may be a constituent assembly or a commission or any other formula, but in my opinion this is merely the method. The important

modalité. Selon moi, l'important est qu'il y ait un forum où on puisse discuter de ces questions-là de façon intensive. Je pense que dans ce forum-là, il est préférable, dans une première phase, que le Québec n'y soit pas afin de permettre au reste du Canada de définir des valeurs communes car cela est nécessaire pour engager ensuite un dialogue.

Si vous pensez qu'il est possible de tout concilier à la fois, soit les demandes du Québec, celles des autres provinces et le reste, et d'en arriver à une conclusion rapide à l'intérieur des échéanciers qui sont établis, je vous dis: Essayez-le, faites-le. Mais si vous me demandez mon avis, je dirais que c'est une entreprise beaucoup trop difficile et il vaut mieux sectionner, segmenter les problèmes pour avoir une chance d'arriver au bout avec une solution. Mais si vous pensez que tout peut être fait en même temps, essayez-le.

Mme Maheu: Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Bernard.

J'aurais un commentaire à faire et quelques questions à vous poser. En 1982—et corrigez-moi si je fais erreur—au sujet de la clause d'unanimité, alors qu'on a accordé un veto au Québec, le gouvernement fédéral, si ma mémoire m'est fidèle, était consentant pour accorder un veto au Québec, mais c'étaient les provinces de l'Ouest qui avaient refusé parce que la clause de l'unanimité pour le Québec lui accordait un veto alors que ces provinces insistaient pour l'obtenir elles aussi. N'est-ce pas plutôt cela qui aurait bloqué?

Me Bernard: Ce n'est pas ce dont je me souviens.

Mme Maheu: D'accord. Vous avez dit également que l'Accord du lac Meech avait été rejeté, mais n'est-il pas vrai que si Meech avait été séparé, il n'y aurait eu que deux points qui n'auraient pas été acceptés par les premiers ministres? Alors, l'avantage d'avoir tout attaché le paquet ensemble, c'est qu'on en était à tout ou rien, comme M. le sénateur le mentionnait plus tôt, c'est-à-dire roll the dice.

Me Bernard: Eh bien, à mon avis, cela revient un peu au manque d'expérience que l'on a dans l'utilisation de la formule. Il est possible qu'il y aurait été peut-être plus sage de faire deux résolutions plutôt qu'une seule.

Vous avez également soulevé un certain nombre de points avec lesquels, je pense, la délégation du Québec aurait probablement été en désaccord parce que M. Bourassa a toujours présenté les demandes du lac Meech comme un minimum. Il a dit: «J'ai cinq demandes et je n'en laisserai tomber aucune, pas plus que je n'en rajouterai une sixième; donc, je n'irai pas plus loin mais je n'irai pas moins loin non plus».

Autrement dit, la stratégie du gouvernement Bourassa été de faire des demandes minima; donc, puisqu'elles étaient minima, il y avait très peu de marge de manoeuvre pour la négociation. Cela aurait placé le gouvernement du Québec dans une situation délicate s'il avait accepté qu'une partie de ses demandes puisse être acceptée et une autre partie rejetée. À mon avis, cela a contribué à compliquer les choses.

Mais théoriquement, je pense que vous avez raison, cela faciliterait l'utilisation de la formule si on séparait toujours ce qui relève de la formule «7/50» de ce qui exige l'unanimité. Si jamais il y avait d'autres utilisations à cette formule-là, il serait préférable de prendre cette voie plutôt que la route qui a été suivie.

[Translation]

thing, I think, is that there be a forum for intensive discussion of these issues. In that forum, in a first phase, it would be better to go ahead without Quebec so that the rest of Canada could define common values, which is necessary for a subsequent dialogue.

If you think that it is possible to reconcile everything at once, namely, Quebec's demands, the other provinces' and so on, and to arrive at a speedy conclusion within the set deadlines, I say, try it, go ahead. But if you ask my opinion, I would say that this is a far too difficult undertaking and that it would be better to deal with the problems separately to have a chance of reaching a solution. But, it you think that everything can be done at once, try it.

Mrs. Maheu: Welcome, Mr. Bernard.

I have a comment to make and a couple of questions to ask. In 1982—correct me if I am wrong—with respect to the unanimity clause, when Quebec was given a veto, the federal government, if memory serves me well, agreed to give Quebec a veto, but the western provinces refused because the unanimity clause would give Quebec a veto, which the provinces also insisted on obtaining. Is that not where the impasse occurred?

Mr. Bernard: This is not what I remember.

Mrs. Maheu: Fine. You also said that the Meech Lake Accord was rejected, but is it not true that if Meech had been separated, there would have been only two points that the first ministers would not have accepted? The advantage of having kept the package together is that it was all or nothing, as the senator said a little earlier; it was the "roll of the dice".

Mr. Bernard: Well, I think this may result from a lack of experience in using the formula. It might have been wiser to create two resolutions rather than one.

You also mentioned a certain number of points that, I think, the Quebec delegation would probably disagree with, because Mr. Bourassa has always presented the Meech Lake demands as a minimum. He said: "I have five demands and I will not drop any of them, nor will I add a sixth; therefore, I shall go no further, nor shall I go any less."

In other words, the Bourassa government's strategy was to make the minimum demands; therefore, since they were minimal, there was very little room to manoeuvre. The Quebec government would have been in a very tenuous situation if it had agreed that some of its demands could be accepted and some rejected. In my opinion, this contributed to complicating things.

However, theoretically, I believe you are right. It would be easier to use the formula if we always separated that which falls under the "7/50" rule and that which requires unanimity. If this formula is ever used again, it would be better to take this route rather than the one that was followed.

Mme Maheu: La raison pour laquelle je soulève ceci, c'est que je me demande qui, au cours de l'histoire, a dit aux hommes qu'ils pouvaient être unanimes sur n'importe quel sujet?

Me Bernard: Je dois vous dire madame, bien honnêtement, que j'ignore si c'est plus facile avec onze hommes qu'avec onze femmes.

Mme Maheu: Ca viendra, un jour!

Me Bernard: Je pense que si les onze gouvernements représentés à la sortie de l'édifice Langevin avaient agi tous ensemble, rapidement, dans les deux mois qui ont suivi, à mon avis, l'Accord du lac Meech aurait été ratifié. Alors, ce n'est pas tellement la formule en soi qui était mauvaise, mais c'est le fait qu'on ait pris trop de temps, une fois l'Accord réalisé, pour le ratifier de façon formelle. Donc, cela ne tient pas nécessairement à la formule, mais si je reviens à ce que je vous disais au début, c'est plutôt le manque d'expérience dans l'utilisation de la formule qui a nui.

• 1600

Mme Maheu: Un dernier point. On a beaucoup parlé de l'assemblée constituante. Ce matin, M. Dufour a présenté son mémoire en nous disant: «Imaginez, il y aurait cent néophytes autour d'une table, au sein de l'assemblée; c'est illogique de penser qu'ils peuvent arriver à une entente!» Je lui ai mentionné, à ce moment-là, et je vous demande également votre avis, s'il ne serait pas plus facile d'avoir un genre de comité, une assemblée d'élus, lesquels consulteraient la population?

Me Bernard: Personnellement, je serais porté à croire que cela demande une combinaison d'élus et de non-élus. Évidemment, les partis politiques sont des entités absolument essentielles dans le fonctionnement de notre système, mais ils ont quand même leurs propres exigences, si je puis dire. Donc, si on peut, dans une période assez critique comme celle-là, combiner une participation non parlementaire à une participation parlementaire, je pense que cela favorise l'unité des partis politiques.

Mme Maheu: Mais plus on en parle, plus il y a de groupes qui veulent y participer. Il y a les groupes multiculturels qui désirent être là, de même que les autochtones, bien entendu—ils doivent y être, selon moi—et il y a aussi chacune des minorités. Ce n'est pas uniquement l'affaire d'une province, c'est l'affaire de tout le pays. Qui parle pour les Québécois de langue anglaise? Qui parle pour les francophones hors Québec? Chacune des provinces vit des problèmes différents. Il n'y a pas, au niveau des autochtones, un seul problème; il y a 52 problèmes, donc 52 groupes avec qui négocier. Alors, à ce moment-là, l'assemblée constituante est peut-être inévitable, à mon avis, d'ici dix-huit mois, devrais-je dire.

Me Bernard: Mais si on doit retrouver un pays, j'imagine qu'il y a des valeurs communes à tout ce monde. Si vous êtes incapables de grouper cent Canadiens dans une même salle et d'en dégager des valeurs communes, vous avez un vrai problème!

Mme Maheu: Cela prendrait peut-être 2,000 Canadiens dans la même salle. Voilà le point!

[Traduction]

Mrs. Maheu: The reason I am raising this is because I wonder, throughout history, who told men that they could achieve unanimity on any subject?

Mr. Bernard: I must tell you quite frankly, Madam, that I am not sure that it is easier with 11 men than with 11 women.

Mrs. Maheu: It will happen one day!

Mr. Bernard: I think that if the 11 governments represented in the Langevin Building had all acted together, quickly, in the two following months, the Meech Lake Accord would have been ratified. Therefore, it is not so much the formula per se that was bad, but the fact that too much time was taken to formally ratify the Accord. Therefore, as I said previously, the fault may not lie so much with the formula as with our lack of experience in using it.

Mrs. Maheu: One last point. There has been a lot of talk about a constituent assembly. This morning, Mr. Dufour said in his brief: "Imagine, there would be 100 neophytes around the table in the assembly; it is absurd to think that they could reach an agreement!". I then said to him, and I would like your opinion as well: "Would it not be easier to have a type of committee, an assembly of elected representatives, who would consult the public?"

Mr. Bernard: Personally, I tend to think that it would require a combination of elected and non-elected members. Obviously, political parties are absolutely essential in our system, but they, nevertheless, have their own imperatives, I might add. Therefore, if, in a very critical period as this, we could combine non-parliamentary participation with parliamentary participation, I think this might promote unity among the political parties.

Mrs. Maheu: But the more we talk about it, the greater the number of groups who want to participate. Multicultural groups want to be present, as do natives, obviously—they must be there, in my opinion—and there is also each of the minorities. This does not interest merely one province, it is the whole country's business. Who will speak for the Englishlanguage Quebeckers? Who will represent the Francophones outside Quebec? Each province has different problems. As for the natives, there is not one single problem; there are 52 of them, which means 52 groups with which to negotiate. At this point, in my opinion, a constituent assembly is probably inevitable in 18 months.

Mr. Bernard: But if we are supposed to redefine the country, there must be common values among all these people. If you cannot put 100 Canadians in the same room and distill some common values, you have a real problem!

Mrs. Maheu: It may take 2,000 Canadians in the same room. That is the point!

Me Bernard: Écoutez, le problème fondamental est de savoir s'il y a suffisamment de substrat social pour soutenir une structure politique. Y a-t-il un vouloir-vivre commun, y a-t-il des valeurs qui se dégagent? Vous pourriez mettre cent Québécois dans la même salle pendant un certain temps, dans une période critique, et vous auriez de bonnes chances qu'il se dégage un certain consensus. Mais est-ce qu'il est possible de grouper 200 Canadiens dans la même salle et qu'il s'y dégage la même chose? Si vous êtes incapables de faire cela, comme pays, vous avez des problèmes. Qu'est-ce que vous voulez que je vous dise? Un pays, c'est un ensemble de gens qui veulent bâtir quelque chose ensemble.

Mme Maheu: Mais là, vous parlez de refaire une Constitution.

Si vous croyez que la réponse éventuelle ou possible du Québec soit la souveraineté-association, c'est-à-dire la souveraineté avec l'association, est-ce que vous croyez que le reste du Canada va être d'accord, va accepter, et sinon, qu'arrive-t-il?

Me Bernard: La seule raison pour laquelle il ne voudrait pas accepter, ce serait de vouloir punir le Québec. Il est clair que c'est à l'avantage des deux de faire une association économique parce que le Canada vend beaucoup au Québec et les Québécois vendent beaucoup à l'extérieur. Il y a des réseaux financiers, il y a des réseaux de know how de toutes sortes, etc.

Toutefois, si vous prenez pour acquis qu'il n'y aura pas d'association, ce serait utilisé la *retaliation* pour dire: «Vous nous avez fait mal, vous avez détruit quelque chose à laquelle on tient et, parce qu'on veut vous punir, on se punit soimême». Alors, c'est un geste purement politique. Il y a aucun doute que sur le plan économique, un marché commun entre le Québec et le Canada est à l'avantage des deux. Mais est-ce que le Canada va mettre de côté son avantage pour des raisons politiques? Cela dépendra de la façon dont les choses vont se faire.

Le sénateur Gigantès: Des raisons émotives.

Me Bernard: Émotives, oui. Vous avez raison, sénateur. Les motifs pourraient être de nature émovite, oui. Alors, ce serait pour des motifs de cette nature-là et non pas pour des motifs de nature économique.

Mme Maheu: Ce que je trouve bizarre, c'est qu'hier, on a entendu un de ceux qui ont «barré» l'Entente du lac Meech—et il y a quelques mois, c'était un autre—qui disait qu'ils avaient peut-être fait erreur. C'est malheureux, n'est-ce pas?

Me Bernard: Vous savez, c'est cela, le problème. S'il s'est produit une série d'erreurs, il y aura des conséquences à cela. On se retrouve avec une situation qui est la conséquence d'une série d'erreurs.

• 1605

Il y a eu des erreurs en 1982, en 1989, etc. Il ne faut pas penser qu'on peut revenir à la case de départ. Il faut prendre la situation comme elle est. On ne peut pas demander aux Québécois de faire abstraction des gestes qui ont été posés et de dire: On va continuer indéfiniment dans le système actuel. Je pense qu'il est légitime de la part du Québec de dire: Cela a duré assez longtemps; on s'est donné un processus pour régler le problème une fois pour toutes.

[Translation]

Mr. Bernard: The basic problem is to find out whether there is enough of a social underpinning to sustain a political structure. Is there a common interest in living together? Are there shared values? You could put 100 Quebeckers into the same room for some time, in a critical period, and you would have a good chance of achieving some consensus. But is it possible to put 200 Canadians into the same room and achieve the same thing? If a country is unable to do so, it is in trouble. What do you want me to say? A country is a group of people who want to build something together.

Mrs. Maheu: But in that case, you are talking about rewriting the Constitution.

If you believe that Quebec's response will probably be sovereignty-association, that is sovereignty with association, do you think that the rest of Canada will agree and accept it, and if not, what will happen?

Mr. Bernard: The only reason it would not want to accept it would be to punish Quebec. An economic association would clearly be to the advantage of both sides, since Canada sells a great deal to Quebec, and Quebec sells a great deal outside its borders. There are financial networks, "Know-how" networks and all sorts of others.

However, if you assume that association will not take place, it would mean using retaliation to say: "You have behaved badly in destroying something that is important to us, and because we want to punish you, we are punishing ourselves." This would be a purely political gesture. There is no doubt that, economically, a common market between Quebec and Canada makes sense. But will Canada set its best interests aside for political reasons? That will depend on how things are done.

Senator Gigantès: Emotional reasons.

Mr. Bernard: Emotional, yes. You are right. The grounds may be emotional. Then, it would be for those reasons and not purely on economic grounds.

Mrs. Maheu: I find it strange that yesterday, when we heard one of those who rejected the Meech Lake Agreement—a few months ago, it was somebody else—who said that they may have made a mistake. Is that not too bad?

Mr. Bernard: You know, that is the problem. A series of errors were made, and that will have consequences. We are facing a situation that is the consequence of a series of errors.

Errors were made in 1982, in 1989, etc. We must not think that we can go back to square one. We have to look at the situation that exists. We cannot ask Quebecers to ignore what has happened and to say: "We will continue indefinitely in the present system." I think Quebec is within its rights to say: "This has gone on long enough; we have adopted a procedure to solve the problem, once and for all."

Il est sûr que si le reste du Canada n'est pas en mesure de rencontrer le Québec pour dialoguer avec lui sur ce qui va arriver, le Québec va suivre sa voie. C'est certain.

M. Duhamel: Monsieur Bernard, merci pour votre présentation.

J'aimerais comprendre davantage l'utilisation des termes «souveraineté-association» et «indépendance». Dans votre esprit, est-ce la même chose? Sinon, quelle distinction faites-vous?

Me Bernard: Les deux mots «indépendance» et «souveraineté» sont, bien sûr, des synonymes, mais ici, au Québec, on tend à faire une distinction qui est particulière à notre façon de discuter de ces choses-là. En général, quand on parle d'indépendance, on parle d'un système où le Québec est un pays souverain, sans association particulière avec le Canada. Quand on parle de souveraineté-association-on pourrait tout aussi bien parler d'indépendance-association, mais on a pris l'habitude de dire «souverainetéassociation»-, cela veut dire que les Québécois sont prêts à exercer leur souveraineté dans le cadre d'une association avec le reste du Canada. Autrement dit, ils sont prêts à se lier, dans l'exercice de leur souveraineté, par des liens organiques avec le reste du Canada, tout comme la France, par exemple, lie sa souveraineté, par le Traité de Rome, au Marché commun. La France, dans un sens, a moins d'indépendance parce qu'elle a décidé d'exercer son indépendance dans l'interdépendance.

Ce que les Québécois veulent dire, c'est qu'ils sont prêts à exercer leur souveraineté dans le cadre d'une association organique avec le reste du Canada, de façon à assurer la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux. Ceux qui connaissent le système savent que c'est une entrave importante à l'exercice de leur souveraineté.

Actuellement, la majorité des Québécois dit au reste du Canada: Si vous êtes prêts à faire une association avec nous, on est prêts à exercer notre souveraineté dans un cadre comme celui-là. Est-ce que le reste du Canada est d'accord sur cela? C'est une autre question.

M. Duhamel: On a entendu aujourd'hui le témoignage du représentant d'un groupe autochtone du Québec. Selon lui, le Québec ne pourrait pas poursuivre l'indépendance ou la souveraineté-association sans l'appui des autochtones. Je crois avoir capté l'essentiel de son message. Comment vous sentez-vous vis-à-vis d'un commentaire comme celui-là? Est-ce que vous êtes d'accord? Voyez-vous cela comme lui? Je crois qu'il a parlé de permission plutôt que d'appui.

Me Bernard: Je pense bien que le peuple du Québec ne serait pas prêt à dire que l'exercice de son droit à l'autodétermination est conditionnel à la permission de qui que ce soit d'autre. Les Québécois en général pensent qu'il leur revient à eux de déterminer leur avenir constitutionnel, sans l'intervention d'autres.

Par ailleurs, je pense que les Québécois reconnaissent que les autochtones, qui étaient ici avant nous, ont des droits qu'on doit reconnaître. En droit international, il y a des concepts assez précis sur la reconnaissance de l'autonomie des nations de ce genre-là.

#### [Traduction]

It is certain that if the rest of Canada cannot meet Quebec to discuss what is going to happen, Quebec will go its own way. This is certain.

Mr. Duhamel: Thank you for your presentation, Mr. Bernard.

I would like to get some more information about your use of the terms "sovereignty-association" and "independence." In your opinion, are they the same thing? If not, what is the distinction?

Mr. Bernard: The two words "independence" "sovereignty" are, of course, synonyms. But here in Quebec, we tend to make a distinction that is specific to our way of discussing these things. Generally, when we speak of independence, we speak of a system where Quebec would be a sovereign country, without any special association with Canada. When we talk about sovereignty-association-we could just as well speak about independence-association, but we are used to saying sovereignty-association-that means that Quebeckers are ready to exercise their sovereignty in a framework of association with the rest of Canada. In other words, in exercising their sovereignty, they are willing to establish organic links with the rest of Canada, just as France, for example, has linked its sovereignty, through the Treaty of Rome, to the Common Market. In one way, France has less independence because it has decided to exercise its independence within interdependence.

What Quebeckers mean is that they are willing to exercise their sovereignty within a framework of organic association with the rest of Canada, so as to ensure the free mobility of goods, labour and capital. Those who know the system are aware that this represents a serious impediment to their exercise of sovereignty.

Presently, the majority of Quebeckers say to the rest of Canada: "If you are willing to enter into an association with us, we are willing to exercise our sovereignty within that framework." Does the rest of Canada agree with? That is another matter.

Mr. Duhamel: Today we heard a presentation by a representative of a native group from Quebec. In his opinion, Quebec could not achieve independence or sovereignty—association without the natives' support. I believe that I basically understood his message. How do you feel about this type of comment? Do you agree? What is your opinion? I think that he was talking about permission rather than support.

Mr. Bernard: I certainly think that the people of Quebec would be unwilling to agree that exercising their right to self-determination is dependent upon obtaining permission from anyone. Quebeckers generally believe that it is up to them to decide their constitutional future, without other people being involved.

Furthermore, I think that Quebeckers admit that the natives, who were here before us, have rights that must be recognized. In international law, there are very specific concepts dealing with the recognition of the autonomy of that type of nation.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Bernard, je vous remercie beaucoup pour cet exposé qui m'apparaît très clair. On peut être d'accord ou en désaccord autour de la table, mais tout de même, les concepts ont été bien analysés de part et d'autre. Je désire vous remercier d'être venu. Je désire aussi vous remercier pour la clarté de votre exposé et des réponses que vous avez apportées.

• 1610

Nos prochains invités sont les représentants de la Chambre des notaires du Québec. Ce sont Me Jacques Taschereau, président; Me Guy Bélisle, président du comité constitutionnel; Me Jean-François Dugas, membre du comité constitutionnel; et Me André Auclair, membre du comité constitutionnel.

Je désire vous remercier, messieurs de la Chambre des notaires, d'avoir répondu affirmativement à notre invitation. Nous nous excusons du délai qui vous était imparti, mais nous avons tellement confiance dans vos connaissances juridiques que nous nous sommes dit: Ils vont s'en tirer très bien sur le plan juridique.

Maître Taschereau.

Me Jacques Taschereau (président de la Chambre des notaires du Québec): Merci, messieurs les présidents. Le fait que nous ayons reçu l'invitation avec quelque retard est tout à fait compensé par l'atmosphère spécialement chaleureuse de cette salle.

Messieurs les présidents, mesdames et messieurs les commissaires, nous vous avons remis le mémoire qui avait été présenté par la Chambre des notaires à la Commission Bélanger-Campeau. Ce mémoire faisait suite à un sondage parmi les notaires qui, comme vous le savez, exercent la profession juridique dans tous les villages du Québec, même les plus reculés, et même chez les Esquimaux. C'est la profession juridique la plus décentralisée. Donc, ce sondage était représentatif et avait été analysé d'ailleurs par d'autres que nous-mêmes afin d'établir son autorité.

Il faut dire que ce rapport, établi d'après un sondage, doit être complété par le rapport de notre présentation verbale qui fut faite devant la Commission Bélanger-Campeau, où nous avons conclu à un choix constitutionnel modéré, soit un choix de confédération au sens pur du terme. Le Québec et vraisemblablement les autres provinces, du moins celles qui le voudraient, conserveraient une souveraineté interne exclusive dans les domaines réservés, sans juridiction concurrente ou mixte avec le gouvernement fédéral, ce qui a représenté dans le passé, comme on le sait, des sources d'affrontement inadmissibles. Également, ce serait une confédération où les pouvoirs résiduaires, ceux qui ne seraient pas attribués à l'État fédéral, seraient conservés par les provinces. C'est une attitude que nous considérons comme modérée.

Dans cette présentation, nous n'avons pas traité de la structure ou des mécanismes de modification de la Constitution. C'est bien explicable puisque le Québec, à l'heure actuelle, n'est pas dans la Constitution de 1982. Notre rendez-vous avec le reste du Canada a été manqué à deux reprises, en 1982 et en 1990, lors de l'échec du lac Meech.

[Translation]

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Bernard, thank you very much for your most lucid brief. Those of us around this table may agree or disagree with your concepts, but the various elements were clearly analysed. Thank you for coming. Thank you also for your clear answers.

Our next witnesses represent the Chambre des notaires du Québec. They are Mr. Jacques Taschereau, President; Mr. Guy Bélisle, Chairman of the Constitutional Committee; Mr. Jean-François Dugas, member of the Constitutional Committee; and Mr. André Auclair, member of the Constitutional Committee.

I would like to thank the representatives of the Chambre des notaires du Québec for having accepted our invitation. We apologize for giving you so little notice, but we were so confident about your legal knowledge that we said: "They know exactly what they want to say."

Mr. Taschereau.

Mr. Jacques Taschereau (President of the Chambre des notaires du Québec): Thank you. The particularly warm feeling in this room completely compensates for the fact that we received our invitation a little late.

Chairmen, ladies and gentlemen, we have submitted to you the brief that our association presented to the Bélanger-Campeau Commission. The brief reflects a survey that was conducted among the notaries who, as you know, practice the legal profession in all villages of Quebec, even the most remote and even among the Inuit. This is the most decentralized legal profession. Therefore, the survey was representative and we analysed it ourselves in order to establish its validity.

I must add that this report, which is based upon the survey, must be completed by a report on our verbal presentation before the Bélanger-Campeau Commission where we supported a moderate constitutional choice, namely a confederation in the strict sense. Quebec and probably the other provinces, at least those who wished it, would maintain exclusive internal sovereignty in the reserved areas with neither concurrent or shared jurisdiction with the federal government since in the past, as we know, this created unacceptable confrontation. Furthermore, in this federation the residual powers that are not given to the federal government would remain with the provinces. We believe that this is a moderate approach.

Our presentation did not deal with the structure of the Constitution or the amending procedures. This is explained by the fact that Quebec has not signed the 1982 Constitution. Our meeting with the rest of Canada fell through on two occasions, in 1982 and in 1990, with the failure of Meech Lake.

Avec votre permission, messieurs les présidents, j'invite Me Bélisle à vous présenter notre recommandation. Elle est de portée très générale, mais elle est basée sur ce que nous estimons être un mécanisme de modification à la Constitution sage, ce qui forme l'objet de votre mandat.

• 1615

Me Guy Bélisle (président du comité constitutionnel, Chambre des notaires du Québec): Messieurs les présidents, mesdames et messieurs, à titre de président du comité constitutionnel de la Chambre des notaires, je vous remercie de cette invitation que vous nous avez faite. Comme vient de le dire si bien le président de la Chambre, nous avions exposé nos vues constitutionnelles à la Commission Bélanger-Campeau dans un mémoire antérieur, mais nous n'avions pas traité de l'aspect de l'amendement constitutionnel comme tel et des modalités.

Il nous était difficile de le faire dans le cadre de notre mémoire original. Le Québec n'adhérant pas à la Constitution de 1982, les modalités d'amendement comme telles nous paraissaient plutôt secondaires.

Nous nous sommes réunis, nous avons arrêté notre réflexion sur les modalités de ces amendements, sur les raisons profondes de l'échec du lac Meech, et nous avons envisagé l'avenir. C'est dans ce cadre-là que nous vous livrons aujourd'hui le produit de notre réflexion.

Comme vient de vous le dire M. le président Taschereau, le Québec a raté deux rendez-vous, celui de 1982, lors du rapatriement, et celui de Meech en 1990. Ceci nous amène à examiner en profondeur les raisons qui ont provoqué ces distorsions au sein du Canada, entre le Québec et les autres provinces, ainsi qu'au sein de la population.

Il y a actuellement une formule d'amendement inscrite dans la Charte, formule que certains trouvent très acceptable et que d'autres trouvent non acceptable. Quant à nous, nous la trouvons extrêmement périlleuse; périlleuse en ce sens qu'il s'agit d'une formule d'amendement qui, en raison des délais qu'elle exige, peut nous reporter dans une stabilité qui pourrait se prolonger pendant 10, 15 ou 20 ans sans qu'on réussisse à modifier la Constitution de quelque façon que ce soit. C'est peut-être dû au fait que l'amendement comme tel est trop lié à l'institution politique du Canada. Le système démocràtique qui est le nôtre fait en sorte que les politiciens changent et que les ententes déjà convenues peuvent être résiliées au fur et à mesure de l'arrivée des nouveaux politiciens à la tête des provinces ou à la tête du Canada.

Cette dure expérience que viennent de vivre les Canadiens, qu'ils soient Québécois ou des autres provinces, leur ont fait prendre conscience du fait qu'une formule plus souple, plus réaliste et tenant compte du mouvement des sociétés à l'intérieur même du Canada doit être reproposée.

À cet effet, nous nous sommes permis d'aller puiser dans l'antiquité. À Athènes, il fut un temps où les choses n'allaient pas bien, où de profonds conflits socio-économiques faisaient en sorte que la société n'était plus capable de s'en sortir. Un philosophe et homme politique, Solon, avait alors décidé de former un comité de sages. Ce comité, après avoir obtenu un consensus, avait finalement réussi à rétablir l'unité au sein de la population et au sein des institutions d'Athènes.

[Traduction]

With the permission of the chairmen, I will invite Mr. Bélisle to present our recommendation. It is quite general in scope, but we believe that it is based upon a sound constitutional amending mechanism, and this is the subject of your deliberations.

Mr. Guy Bélisle (Chairman of the Constitutional Committee, Chambre des notaires du Québec): Chairmen, ladies and gentlemen, as the chairman of our organization's Constitutional Committee, I would like to thank you for having invited us. As the president of our organization has told you, we put our constitutional views before the Bélanger–Campeau Commission in a previous brief, but it did not deal with the constitutional amending formula as such.

That was difficult to do in the context of our original brief. Since Quebec did not sign the 1982 Constitution, the amending formulas as such seemed to be of secondary interest to us.

We got together to think about the mechanisms of these amendments, the underlying reasons for the failure of Meech Lake and to ponder the future. Our comments here today are the products of this reflection.

As Mr. Taschereau has said, Quebec missed two get-togethers, that of 1982 at the time of repatriation, and Meech Lake in 1990. This brings us to an in-depth look at the reasons for these distortions in Canada, between Quebec and the other provinces and among the people.

There is presently an amending formula in the Charter, some people find it acceptable, others non-acceptable. We find it extremely dangerous; dangerous to the extent that it is an amending formula which, because of the time frames involved, might result in an instability that could last ten, fifteen or twenty years, during which we might be unable to make any changes whatsoever to the Constitution. This may be because the amendment as such is too closely linked Canada's political institutions. Under our democratic system, politicians change and agreeements that have been reached may be gradually rescinded as governments change in the provinces or in Canada.

The difficult experience that Canadians, whether from Quebec or the other provinces, have just had to face has made them aware of the fact that a more flexible and realistic formula is necessary in Canada, one that takes into account the movement of societies within the country.

Therefore, we decided to draw upon historical examples. There was a time in Athens when things were going badly, when deep socio-economic conflicts divided society. A philosopher and politician, Solon, decided to form a committee of wise men. After having achieved consensus, the committee finally succeeded in reestablishing unity among the people and within the Athenian institutions.

• 1620

En ce qui nous concerne, nous croyons que c'est peutêtre vers une solution de cette nature qu'il y aurait lieu de se tourner. Comme le premier ministre du Québec et la majorité de l'opposition, nous excluons la participation du Québec à une assemblée constituante, sans pour autant nier l'utilité d'une telle assemblée constituante. Une assemblée constituante permettrait aux Québécois d'être éclairés sur ce que veut et pense le Canada anglais des demandes du Québec et de l'avenir du pays.

En ce qui concerne le Québec lui-même, toutes sortes de démarches se sont réalisées jusqu'à maintenant, indiquant précisément ce que veut le Québec. Ce qu'il veut était contenu, de façon très minimale, dans les cinq conditions de Meech.

Nous nous sommes donc arrêtés et faisons la proposition suivante. Une assemblée constituante peut constituer une forme d'offre. Le Québec lui-même a déjà fait ses offres. Nous pourrions faire certaines suggestions quant aux futures modalités de changement constitutionnel. Nous vous suggérons de dépolitiser le débat et de faire ce que Solon avait fait: créer un comité de sages.

De qui serait composé un tel comité? Ce comité pourrait être composé de deux juges de la Cour suprême. On pourrait tenir compte des quatre régions. Il en a été question tout au cours de votre démarche. À l'intérieur des quatre régions, deux juges d'une cour supérieure ou d'une cour d'appel pourraient siéger. Également, deux experts constitutionnels non engagés pourraient siéger. Cela ferait au total 12 personnes. Ces personnes pourraient essayer de dégager un consensus à travers le Canada. Leur crédibilité se fonderait sur une sagesse certaine, puisqu'ils sont parvenus à la magistrature, ainsi que sur leur non-engagement politique.

Ce comité pourrait se baser sur une formule qui a déjà été avancée, que ce soit la formule actuelle ou la formule de Victoria—pour nous, la formule de Victoria serait préférable—, et l'adapter aux conditions actuelles. Selon le consensus canadien qui se serait dégagé, le comité soumettrait au Parlement canadien et aux législatures provinciales une résolution pour adoption ou rejet. Par la suite, un référendum serait tenu dans chacune des régions. Si jamais le processus était accepté par les législatures et le Parlement canadien, la formulation de la question serait faite par le même comité.

• 1625

C'est peut-être une formule originale qui vous est présentée aujourd'hui. Je pense que nous cherchons tous une issue au problème constitutionnel. En dépit du fait que nous ayons proposé une confédération dans le sens propre du terme dans notre mémoire antérieur, il reste une chose: notre groupe veut continuer de protéger les valeurs de la société canadienne dans le respect des groupes et dans le respect de la dualité principale que constituent les francophones et les anglophones.

Nous voulons un Canada capable de s'ajuster à l'évolution sociale. Pour avoir un Canada capable de s'ajuster à son évolution sociale, il faut avoir un Canada ayant une constitution qui puisse être modifiée pour faire l'harmonisation en conséquence.

[Translation]

We think that the answer might lie with this type of a solution. Like the Premier of Quebec and the majority of the opposition, we reject Quebec's participation in a constituent assembly, although we do not deny that such an assembly might prove worthwhile. A constituent assembly would give Quebeckers a better idea of what English Canada wants and thinks about Quebec's demands and the future of the country.

As for Quebec itself, many initiatives have been carried out that indicate specifically what Quebec wants. Its very minimum demands were contained in the five Meech conditions.

So we stopped, and make the following proposal. A constituent assembly may produce a form of offer. Quebec has already made its offer. We might make some suggestions regarding future procedures for constitutional change. We suggest that you depoliticize the debate and do what Solon did: create a committee of wise men.

Who would sit on this committee? It might comprise two judges of the Supreme Court. It might reflect the four regions. This has been mentioned throughout your hearings. The regional members might be two superior court or two appeal court judges. In addition, the committee might include two non-committed constitutional experts. That would make a total of twelve persons. They might try to achieve a consensus across Canada. Their credibility would be based upon their established wisdom, since they would have reached the magistrature, and on their lack of partisanship.

The committee might start with a formula that has already been proposed, either the present formula or the Victoria formula—in our opinion the Victoria formula is better—and adapt it to the present conditions. In the light of the Canadian consensus that would be achieved, the committee would present to Parliament and the provincial legislatures a resolution to approve or reject. Then a referendum would be held in each of the regions. If this procedure were accepted by the legislatures and the Canadian Parliament, the wording of the question would be done by the same committee.

Maybe we have here the makings of an original formula. I think that we are all searching for a solution to this constitutional problem. In spite of the fact that, in a previous brief, we put forward arguments for a confederation, our group will continue in its efforts to foster the values of Canadian society, while safeguarding the various groups as well as the duality created by the French and English language communities.

We want Canada to be capable of adapting to the evolution of our society and in order to have that, we must make sure that Canada has a Constitution capable of being amended according to the requirements of the time.

Nous voyons un Canada dont l'avenir est sérieusement compromis. Il nous arrive parfois de penser que cet avenir est compromis à cause de la récupération politique qu'en font les partis politiques et les politiciens, en capitalisant sur ses faiblesses.

Nous voulons un Canada dont tous les citoyens, anglophones, francophones et allophones, se sentent partie intégrante. Pour obtenir ce Canada, il faudra penser à des formules gagnantes. Ces formules gagnantes, on les cherche tous les uns et les autres. C'est peut-être la combinaison des efforts des uns à ceux des autres qui va conduire finalement à une formule qui vêtira le Canada d'un habit ni trop grand ni trop petit.

Messieurs les présidents, c'est ce que nous avions à proposer. Comme vous le disait tout à l'heure M. le président de la Chambre des notaires, on nous a convoqués il y a quelques jours. On aurait peut-être aimé élaborer davantage sur notre réflexion. Nous vous faisons cette proposition. Nous sommes disposés à en discuter et à discuter des autres aspects de votre mandat. Je vous remercie, monsieur le président.

Me Taschereau: Permettez-moi de signaler que le mode de référence, à la suite de l'examen de la formule de Victoria et de l'Accord du lac Meech s'il y a lieu, par ce comité restreint de spécialistes désengagés de la politique serait soumis au Parlement canadien et aux législatures. Nous proposons que ce soit accepté à la majorité du vote des législatures, pourvu que le Québec fasse partie de cette majorité.

Également, il y aurait peut-être quatre référendums. Nous disons qu'il y a quatre régions. La Colombie-Britannique peut dire qu'il y en a une cinquième, et c'est fort valable. Donc, il y aurait quatre ou cinq référendums, et la majorité l'emporterait, pourvu que le Québec fasse partie de la majorité, ce qui nous semble essentiel pour le mécanisme. Les autres provinces ou les autres régions pourront faire leurs propres recommandations, mais nous savons fort bien qu'un référendum unique noierait complètement le Québec. C'est inacceptable. Les gens de ma génération se rappellent le référendum de 1942 où le gouvernement King s'est dégagé, à l'aide des citoyens des autres provinces, des engagements qu'il avait pris envers le Québec. Nous ne voulons pas qu'une telle procédure puisse jouer de nouveau.

• 1630

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je voudrais être certain de vos paramètres. Vous ne changez pas le mécanisme actuel d'amendement pour la fin, en ce sens que cela va aller devant les parlementaires, mais vous voulez une sorte d'assemblée constituante composée de 12 sages, choisis dans le secteur judiciaire, si je comprends bien: deux juges par province et deux de la Cour suprême. C'est une assemblée constituante composée de juges et de deux experts constitutionnels non juges. À la fin, le rapport de cette constituante à caractère judiciaire serait soumis à la formule d'amendement actuelle. Vous voulez que cela débouche sur une confédération où le pouvoir résiduel serait provincial et non pas fédéral. C'est cela, les paramètres?

[Traduction]

We believe Canada's future is in deep trouble and we sometimes think that this situation is due to the attempts of certain political parties and politicians to capitalize on Canada's weaknesses and make political hay of Canada's problems.

We want to have a Canada to which all citizens feel they can belong, no matter what their mother tongue might be. In order to have such a Canada, we are going to have to come up with some winning formulas. All of us are participating in this search for winning formulas. And perhaps, by combining our efforts, we will manage to come up with a formula that will clothe the entire country with a constitutional garment that will be neither too tight nor too loose.

Ladies and gentlemen, these are the views that we wish to put forward. As the president of Quebec's Chambre des notaires said a little earlier on, we were asked to appear before you only a few days ago. We wish we had a little more time to reflect on this. Here is what we would like to suggest. We are willing to discuss it further and to discuss as well various other aspects of your mandate. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Taschereau: I would like to remind you that, after consideration of the Victoria formula and also, perhaps, of the Meech Lake Accord, by this select committee composed of non-partisan experts, the mandate will be submitted to both the Parliament of Canada and to the legislative assemblies. We suggest that the adoption of the mandate be by a majority vote of the legislative assemblies, with the proviso that this majority includes Quebec.

There could be four referenda. We consider that there are four regions in Canada. British Columbia might claim the existence of a fifth and it has a point. So four or five referenda could be organized and the decision will be made by a majority vote, provided it includes Quebec. That seems, to us, an essential point. The other provinces or other regions could also formulate their own recommendations, but we know that a single referendum would drown out Quebec's voice and that is, to be sure, unacceptable. The people of my generation have not forgotten the referendum of 1942 which allowed the Mackenzie King government, with the help of the citizens of the other provinces, to back out of the commitments it had towards Quebec. We do not not want that type of thing to happen again.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I would like to confirm the main thrusts of your proposal. Your intention is not to modify the final stage of the amendment process. You still want this to be submitted to the legislative assemblies, but you would be in favour of a type of constituent assemblies composed of 12 persons of undoubted wisdom, chosen, I believe, from among the judiciary: two judges from each province and two from among the judges of the Supreme Court. So you would have a constituent assembly comprised of judges and of two non judicial constitutional experts. The final report of this judicial constituent assembly would be dealt with under the present amending formula. You would like this to bring forth a confederation where residual powers would belong to the provinces and not to the federal government. Is that the thrust of your proposals?

Me Taschereau: Substantiellement, oui. Nous nous en tenons toujours au mécanisme de modification. Seulement, nous disons bien que c'est à l'intérieur de la constitution éventuelle que ceci se présente. Nous avons suggéré le modèle de confédération au sens vrai. Nous avons prévu, comme l'a dit le président du comité, que même si le Québec n'en fait pas partie, il ne prendra pas comme une injure le fait que le reste du Canada ait sa propre assemblée constituante suivant les termes qu'il voudra bien établir. Le Québec n'interviendrait pas nécessairement. Il y aurait peut-être formulation de propositions au Québec. Il y aurait un dialogue possible à la suite des conclusions. La vraie constituante, c'est celle-là. Elle est peut-être unilatérale.

Quant à la formule d'amendement, nous disons qu'elle devrait être remise à des juristes impartiaux pour accélérer les travaux. Des juges de grande réputation représentant les différentes régions pourraient faire l'examen de la formule de Victoria, et peut-être de celle de Meech, mais celle de Victoria prend peut-être le dessus actuellement, et non sans raison, croyons-nous. Il y aurait rapport et vote par le Parlement canadien et les législatures. Cela devrait être adopté par la majorité des législatures, et cela aurait un effet valable pourvu que le Québec fasse partie de la majorité.

Quant au référendum, nous voudrions que cela se fasse sur des bases régionales et qu'encore là, la majorité décide, pourvu que le Québec fasse partie de la majorité qui se dégage.

M. Reid (St. John's-Est): Monsieur, je suis un Terre-Neuvien. Il me fait un grand plaisir de siéger à ce Comité spécial à Montréal.

I feel much more secure now that we have some lawyers here,

An hon. member: They are notaries.

Mr. Reid: Notaries, excuse me.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): They are as good in law as lawyers are.

**Mr. Reid:** You should know that we mere mortals have been fighting this for six weeks.

My colleague Mr. Blackburn has a number of questions, but I want to ask two. One is the question of public participation in the development of the Constitution, which perhaps is less an issue in Quebec than it is in the rest of Canada. One thing we hear a lot about is the question of the future of the country being decided by elites. With respect, I cannot think of a more elite group than a group of judges from supreme and superior courts.

I recognize the advantage of the expertise and the capability, but do you realise that this suggestion would raise some eyebrows in different parts of the country in terms of public participation by a variety of different groups in the development of the Constitution?

• 1635

Me Taschereau: Je peux vous répondre en français, ou peut-être que vous préférez que je le fasse en anglais.

[Translation]

Mr. Taschereau: Essentially, yes. We would retain the amending formula. It is simply that, for us, that formula should come to play within a new Constitution. What we suggest is a confederation in the true sense of the word. We anticipate that even if Quebec does not participate in this, it will not feel insulted if the rest of Canada has its own constituent assembly on terms it will itself have chosen. Quebec will not necessarily participate in this although it might very well decide to formulate a certain number of proposals. The successful conclusion of a first stage could give way to a new dialogue. But the true constituent assembly would be that one and it might very well be a unilateral one.

As to the amending formula, we believe that, in order to speed things up, it should be left to a panel of impartial legal experts. These reputed judges representing the various regions will then consider the Victoria formula, as well, perhaps, as the Meech Lake Accord, but we believe that in the present circumstances the Victoria formula is perhaps the preferred one. A report will then be submitted to a vote of the Parliament of Canada and of the provincial legislative assemblies. The winning formula would be the one accepted by a majority of the legislative assemblies, the only proviso being that that majority would have to include Quebec.

We would like the referendum to be organized on a regional basis and, here again, the decision would be by a majority vote as long as that majority included Qubec.

Mr. Reid (St. John's East): I am from Newfoundland and I am very pleased to be sitting on this select committee here in Montreal.

Je suis rassuré de voir, monsieur le sénateur, que nous sommes entourés d'avocats.

Une voix: Ce sont des notaires.

M. Reid: Excusez-moi, des notaires.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Mais ils connaissent aussi bien le droit que les avocats.

M. Reid: Sachez que nous, pauvres mortels, débattons la question depuis six semaines.

Mon collègue, M. Blackburn, a plusieurs questions à poser, mais j'aimerais, moi-même, en poser deux. La première touche à la participation du public à l'élaboration de la Constitution, et cela revêt peut-être moins d'importance au Québec que dans le reste du Canada. Beaucoup s'inquiètent à l'idée que l'avenir du pays va être tranché par un groupe privilégié. Or, j'ai du mal à imaginer, à cet égard, un groupe plus privilégié que les juges de la Cour suprême et des cours supérieures.

Je ne conteste pas l'avantage que présente un travail effectué par des gens aussi savants et aussi capables, mais ne pensez-vous pas que cette idée en ferait sourciller plus d'un chez ceux qui, dans les diverses régions du pays, aimeraient voir la population, par l'intermédiaire d'un certain nombre de groupes représentatifs, participer plus pleinement à l'élaboration de la Constitution.

Mr. Taschereau: I could answer you in French, or would you rather I used English?

Nous avons prévu que les conclusions de ce comité de sages devaient être soumises pour approbation sous forme de résolution au Parlement du Canada, et à chacune des législatures, ce qui est la participation des élus, parce qu'il n'est pas question d'écarter les règles de la démocratie dans le processus recommandé. De plus, nous avons complété le tout en disant qu'il peut y avoir référendum par la suite pour ratification par la population canadienne. Alors, à aucun moment n'avons-nous mis de côté le processus démocratique de référence aux citoyens.

Mr. Reid: I do not know how to say this. Perhaps politicians are held in less good standing than most other groups in the country at this point in time. That is one of the difficulties that we face not only in this committee but every day. To use a term that was bandied around a bit loosely yesterday, there is that crisis of credibility in terms of the view in the rest of Canada that in some cases the politicians cannot ever seem to get it right, and "it is up to us, the people, to deal with it". We have some empathy for that. We have some concern over that.

It is that sort of bind that we find ourselves in, recognizing that the contribution that a group like this could make would probably be unparalleled in dealing with the technicality. But would the public accept that role that they would have, and that perception of who was forming the opinion that would be referred? That is the crisis we get to.

You made an interesting comment, Mr. Taschereau, about the question of the purist form of confederation, which I understand, and that rights would need to be exclusive and permanent. I gather Mr. Rémillard this morning has made a comment about the opportunities that administrative devolution or administrative arrangements would provide, and you later on in your testimony alluded to your concern about that, as those that deal with the law know agreements can be broken. Can you comment relative to the minister's statement? I obviously do not want to put you in a bind where you are commenting on what a minister has said, but on that thought.

Me Taschereau: Je présume que c'est une politique prudente de main tendue de la part du ministre. Je crois qu'il donnait peut-être assez d'exemples, en lisant ses propres commentaires ce matin. Il y a eu des accords ou des ententes administratives, en ce qui concerne l'immigration, par exemple, qui ont permis de régler un contentieux réel, là où vous avez sans cesse des empiétements ou des juridictions concurrentes qui chevauchent l'une sur l'autre et qui créent des tracasseries sans fin. Des arrangements administratifs peuvent très bien conduire à des ententes beaucoup plus globales. En somme, il s'agit de transactions au sens vrai du terme, de compromis. Mais qu'est-ce que c'est qu'une constitution sinon un compromis général sur une foule de points particuliers? Et je crois qu'il indiquait de cette façon une possibilité d'accès à des ententes plus profondes telle une constitution.

# [Traduction]

According to our proposal, the recommendations of this panel of wise judges would be submitted in the form of a resolution to the Parliament of Canada and to each of the provincial legislative assemblies. This would ensure the participation of the elected representatives of the people, according to the rules of participatory democracy. Furthermore, we suggest the organization of a referendum to submit those proposals to the ratification of the Canadian people. Our intention has never been to bypass the democratic process or to do without citizen participation.

M. Reid: Je ne sais pas vraiment comment vous dire ceci. À l'heure actuelle, il est peut-être vrai que la classe politique est moins considérée que les autres groupes mais c'est là un problème auquel nous devons faire face non seulement dans le cadre de ce comité mais chaque jour. Pour reprendre une expression qui a été utilisée un petit peu abusivement hier, je dirai qu'il existe effectivement, au Canada, une sorte de crise de confiance, et, dans beaucoup de régions, les gens estiment que la classe politique ne semble pas avoir tenu ses promesses et que, dorénavant, c'est au peuple qu'il appartient de prendre les choses en mains. Je comprends fort bien ce sentiment mais il m'inquiète.

C'est là le problème, car je reconnais qu'un groupe comme celui qui est envisagé aurait beaucoup à contribuer étant donné son niveau d'expertise. Mais le public canadien est-il prêt à accepter ce rôle et à se rendre aux avis qui seraient formulés? C'est tout le problème.

Monsieur Taschereau, vous avez piqué mon intérêt en parlant d'une confédération au sens exact du terme, d'une confédération où, si je comprends bien, les droits feraient l'objet d'une répartition à la fois exclusive et permanente. Je pense que, ce matin, M. Rémillard a évoqué les nouvelles occasions que créeraient une nouvelle répartition des compétences administratives ou la conclusion d'arrangements administratifs spéciaux. Lors de votre témoignage, vous avez fait part de votre inquiétude à cet égard, ajoutant que les spécialistes du droit savent combien il est facile de rompre un contrat. Que pensez-vous des propos du ministre? Je ne cherche pas à vous embarrasser en vous demandant de juger le contenu de sa déclaration, mais j'aimerais en savoir un petit peu plus sur ce point.

Mr. Taschereau: I suppose that on the Minister's part it was a prudent attempt to reach out. In reading his comments this morning, you realize that he gave quite a few examples of this. There have been administrative agreements in the field of immigration, for example, which have succeeded in eliminating a real dispute in a field where overlapping or concurrent jurisdictions had created endless problems. This type of administrative arrangement might very well lead to a much more comprehensive settlement. It is in fact a series of transactions in the true sense of the word, of compromises. But what is a constitution if not a sort of general compromise on a whole slew of specific points? I believe that was his way of pointing to a deeper type of agreement, like a constitution.

M. Blackburn: Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur Taschereau, effectivement, je trouve aussi que comme exemple, lorsqu'on parle d'entente administrative, la dernière entente sur l'immigration est un bel exemple pour le Québec. Et je dois vous dire que, en tant que président du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, on a accompli un certain travail là-dessus, justement pour aider le Québec à faire en sorte que l'on obtienne ladite entente parce que c'est important que nos immigrants s'intègrent bien à la communauté québécoise, et c'est dans ce contexte-là qu'on a travaillé.

• 1640

Monsieur le président, je veux attirer votre attention làdessus et mon collègue, M. Duhamel, également. Cela nous a tous dérangés lorsque M. Rémillard a dit: «Non, il n'est pas question que le Québec fasse partie d'une assemblée constituante». Dans le Rapport Allaire et également dans celui de la Commission Bélanger-Campeau, le Québec a signifié au Canada anglais que c'était ce dernier qui devait présenter des propositions.

Est-ce que l'on a raison, à ce moment-là, de se sentir inconfortables, malheureux et misérables parce que le Québec ne voudrait pas nommer de délégués à l'assemblée constituante? Peut-être qu'au fond, nous voudrions qu'ils soient là parce que si on y parle du Sénat, des pouvoirs qu'on doit redonner aux provinces et des autochtones, on juge que le Québec devrait être représenté. Mais on ne va pas l'y amener de force. S'il ne veut pas s'y joindre et qu'il dit que le Canada anglais doit faire des propositions, peut-être qu'effectivement on ne devrait pas s'en formaliser plus qu'il faut, à la limite, et aller de l'avant quand même. Je voudrais avoir vos commentaires à cet égard.

Me Taschereau: J'ai pieusement lu, ce matin, les commentaires du sénateur Beaudoin sur une constituante dont le Québec ne serait pas partie et nous en avons discute au sein de mon comité. Nous ne voyons pas là d'injure au Québec si le Québec n'y est pas. Ce que le Québec veut éviter en n'y participant pas de façon active, c'est encore une négociation à onze. Ce qui a été écarté à la suite de l'échec, c'est d'avoir affaire à une divergence d'opinions telle que vous êtes seul dans votre coin et que vous avez dix interlocuteurs en face de vous dont chacun prend la parole pratiquement en même temps et exprime des nuances vis-à-vis desquelles vous êtes le seul répondant.

Alors, qu'il y ait une voix unanime ou un consensus qui se dégage suite à une constituante du reste du Canada, d'où il se dégage par conséquent des propositions, je crois que c'est tout à fait sensé et que le Québec ne se sentira pas insulté. Vous avez vous-même signalé que feront partie quand même, de cette constituante, certains députés fédéraux du Québec, certains membres du Sénat peut-être également. Donc, il y aura quand même une présence et une osmose des informations.

M. Blackburn: Remarquez bien que, idéalement, il faudrait que le Québec soit là. Je ne peux comprendre que le Québec, quand on parle de changements dans une Constitution à venir, surtout quand on parle possiblement de

[Translation]

Mr. Blackburn: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Taschereau, I also believe that the latest agreement on immigration constitutes a fine example of the type of administrative arrangement that could be concluded with Quebec. I should say as Chairman of the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration, that we have concerned ourselves with that very issue, precisely in order to help Quebec to work towards that agreement Quebec to successfully find their place within that community. We have worked towards that.

Mr. Chairman, I would like to draw your attention to one point—and my colleague, Mr. Duhamel, as well. We were all upset when Mr. Rémillard said: "No, there is no question of Quebec's being part of a constituent assembly". In the Allaire report, as well as that of the Bélanger-Campeau Commission, Quebec made it clear to English Canada that it was up to the latter to bring forward proposals.

Are we justified, at this point, in feeling uncomfortable, unhappy and, indeed, miserable because Quebec would not be willing to appoint delegates to a constituent assembly? Perhaps the real reason we would like them to be there is that if we start discussing the Senate and the powers that might be transferred back to the provinces and the aboriginal peoples, we naturally feel that Quebec should be represented. But we are not going to force it to participate. If Quebec does not want to be a part of it and maintains that English Canada must bring forward proposals, perhaps we should avoid formalizing the process any more than is absolutely necessary, and go ahead anyway. I would like to hear your reaction to that.

Mr. Taschereau: This morning I dutifully read Senator Beaudoin's comments about a constituent assembly in which Quebec would not be a participant and we also discussed the issue within my committee. We do not see Quebec's absence from the assembly as an affront to Quebec. What Quebec would like to avoid by not actively participating in such an assembly is another round of negotiations involving eleven participants. After the failure of the accord, one thing that was automatically ruled out was this idea of being in a group where there is a divergence of opinion and where you are alone in your little corner, facing the ten other participants, and having to respond to the points raised by each of the other partipants practically simultaneously.

So, whether we are talking about a unanimous voice or a consensus arising out of a constituent assembly involving the rest of Canada, and leading to the presentation of concrete proposals, I think such a plan makes perfect sense and that Quebec will in no way feel insulted by it. You yourself pointed out that some federal Members of Parliament and perhaps even some Senators from Quebec might be part of this constituent assembly. So, there will in fact be a Quebec presence and information will filter back through those representatives.

Mr. Blackburn: Ideally, of course, Quebec should be involved. I cannot understand why Quebec, if we are talking about changing the Constitution, and particularly if we are talking about reforming the Senate and changing the power-

réforme du Sénat et de partage des pouvoirs... En plus, l'assemblée constituante est consultative; si elle était décisionnellle, je comprendrais qu'on craigne ce qui s'en vient, mais elle est consultative. Mais à la limite, jusqu'où peut-on intervenir, nous aussi?

On a beau avoir les meilleures solutions, être des plus positifs, être les plus grands défenseurs des intérêts du Québec, si celui-ci, pour différentes raisons, ne veut pas, que peut-on faire? C'est pourquoi je commence à me demander si effectivement, à ce moment-là... Si on va de l'avant, cela permettra peut-être au Canada anglais de faire une proposition au Québec. Mais je trouve toujours cela délicat quand même qu'aux niveaux de la réforme du Sénat et du partage des pouvoirs, il ne donne pas son opinion. À mon avis, c'est à prendre en considération.

Me Bélisle: Nous avons évoqué le fait que le Québec fasse partie de cette assemblée constituante et, idéalement, nous sommes d'accord pour dire que le Québec devrait faire partie d'une telle assemblée constituante. Il y a toutefois une contrepartie à cela. Il ne faudrait pas que l'assemblée constituante soit l'occasion d'opposer le Québec au reste du pays. On commence à se rendre compte, maintenant, que d'une région à l'autre, il commence à y avoir des demandes différentes, des aspirations différentes et celles du Québec sont connues. L'exercice a déjà été fait. Il y a même un consensus politique qui a été établi mais qui n'a à peu près jamais été réalisé à ce jour.

Ce qu'on dit, c'est que l'assemblée constituante pourrait être une excellente occasion pour le reste du Canada d'aller se chercher un consensus et de savoir ce qui va être discuté finalement à la table des négociations.

#### • 1645

Et dans une assemblée constituante comme celle-là, si le Québec n'en faisait pas partie, peut-être que les autres provinces ou les autres membres de cette assemblée auront moins d'intérêt à centrer leur attention sur les aspirations et les demandes du Québec, et un peu plus la possibilité d'essayer d'harmoniser les leurs. Et ce sera peut-être plus facile aussi, en bout de ligne, d'en venir à une entente. C'est dans ce sens qu'on dit que ce ne sera pas un drame si le Québec ne fait pas partie d'une telle assemblée constituante.

M. Blackburn: Un dernier commentaire, monsieur le président. Il y a des limites à ce que notre Comité peut recommander. Nous, notre mandat, c'est d'examiner la possibilité d'une assemblée constituante et les sujets qui devraient être traités, c'est d'examiner aussi la question du référendum et la question de la formule d'amendement constitutionnel. Alors, je suis toujours d'avis, si on ne veut plus répéter un Meech en vase clos, qu'il va falloir qu'il y ait un comité, donnez-lui le nom que vous voulez, mettez lui la forme que vous voudrez, il va falloir qu'il y ait un comité, dis-je, qui scrute ce que devrait être la réforme du Sénat, ce que devraient être les droits des autochtones, comment devrait se faire le partage des pouvoirs. Il va falloir qu'il y ait des gens, que la population du Québec et du Canada regardent cela en profondeur pour ensuite, faire ce qu'on appelle «préparer la prochaine conférence constitutionnelle».

#### [Traduction]

sharing arrangement... Also, the constituent assembly has an advisory function; if it were a decision-making body, I could understand Quebec's apprehension, but it is only an advisory body. As for us, just how much can we really do?

It is all well and good to have great solutions, to be positive and be staunch defenders of Quebec's interests, but if Quebec does not want to get involved for various reasons, just what can we do? That is why I am starting to wonder whether we should not, in that case. . If we go forward with this, English Canada just might have an opportunity to make a proposal to Quebec. But I still think it would be a little difficult if Quebec were not to give its opinion on matters such as Senate reform and the division of powers. As far as I am concerned, that is something that should be taken into consideration.

Mr. Bélisle: We did in fact refer to Quebec's participation in such a constituent assembly and, ideally, we would agree that Quebec should participate. But there is a downside to all of this. The constituent assembly must not become an opportunity to set Quebec against the rest of the country. We are now starting to realize that from one region to the next, there are different demands and different aspirations, whereas Quebec's are already well known. We have already been through that exercise. There is even the kind of political consensus that had practically never been achieved until now.

What we are saying is that a constituent assembly could be an excellent opportunity for the rest of Canada to reach some sort of consensus and to become aware of the issues that are going to be debated around the negotiating table.

And if Quebec were not involved in a constituent assembly such as this, perhaps the other provinces or other members of the assembly would be less interested in focusing on Quebec's demands and aspirations and a little more interested in trying to harmonize their own. And in the end, perhaps it will also be easier to reach an agreement this way. That is why we believe it will not be a tragedy if Quebec does not participate in a constituent assembly such as this.

Mr. Blackburn: One last comment, Mr. Chairman. There are limits to what our committee can recommend. Our mandate is to consider the possibility of establishing a constituent assembly and the issues it might deal with as well as the referendum option and the amending formula Consequently, I still believe that if we wish to avoid another Meech Lake type of deal made behind closed doors, we will have to have some sort of committee—and you can give it whatever name you like and set it up any way you like—but such a committee will be necessary, as I see it, to give proper consideration to Senate reform, native rights' issues and the proper division of powers. And people—the people of Quebec and Canada—will have to take a very close look at all these issues with a view to "preparing the next constitutional conference", as they say.

Me Bélisle: Sur une considération comme celle-là, j'aurais la tentation de vous dire que ce sur quoi le Québec ne s'est pas entendu avec les autres provinces, c'est surtout la reconnaissance de son caractère distinctif et que, sur les autres sujets, le Québec est ouvert pour discuter des mêmes choses; et je pense que le consensus avec le Québec n'a pas été si difficile que cela à faire. Ce qui a été difficile et non reconnu, c'est le caractère distinctif du Québec, ses institutions, son intégration à la Constitution comme telle, en tant que province francophone.

M. Blackburn: À partir du moment où le Québec aurait son droit de veto, dans une formule de sept provinces sur dix, comportant 50 p. 100 de la population canadienne, il est évident que le débat constitutionnel prendrait une toute nouvelle orientation.

Me Bélisle: Une toute nouvelle orientation, je suis d'accord avec vous.

M. Blackburn: Ainsi, le Québec pourrait s'asseoir à la table et pourrait se sentir à l'aise de discuter de l'ensemble des éléments que chacun veut aborder, et on pourrait en arriver à des ententes. Mais le fameux problème, c'est comment on fait pour l'obtenir ce droit de veto-là. Et effectivement, il faut que le Québec ait une protection; ça ne se peut pas qu'il n'ait pas de protection.

Me Bélisle: Alors, notre suggestion à vos commentaires, c'est qu'il faut essayer de dépolitiser la démarche qui a été entreprise jusqu'à maintenant parce que, à ce jour, ce ne sont que des politiciens qui ont pris la tête de la société canadienne pour essayer de faire modifier en profondeur la Constitution et la compréhension de ce que l'on veut d'un Canada.

Est-ce qu'il y aurait moyen d'avoir une autre formule qui ferait, qu'en bout de ligne, les politiciens seraient encore rois et maîtres, mais peut-être pas les principaux acteurs à la base? Quand on va monter la pièce, et que l'on va faire des pratiques, on va la faire avec d'autres personnes qu'avec les politiciens, et je n'ai rien contre les politiciens puisque j'ai oeuvré en politique pendant 22 ans. Mais l'expérience nous enseigne que c'est donc tentant d'aller récupérer des faiblesses de l'adversaire et d'aller parfois récupérer des faiblesses qui font mal à l'intérêt public et de les tourner vers soi et parfois, anéantir complètement des années d'efforts. C'est pour cela qu'on arrive avec cette solution qui nous permetttrait, je crois, de pouvoir remettre entre les mains de personnes compétentes, à l'abri de tout soupçon, la barque constitutionnelle et leur demander, à eux, de faire avancer le bateau.

M. Blackburn: Merci, maître Bélisle.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Alors dans le fond, c'est ça, c'est une assemblée constituante de juges.

Me Bélisle: Oui.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Mais les mêmes juges vont interpréter la Constitution après.

[Translation]

Mr. Bélisle: Well, with respect to issues such as that, I am tempted to say that the bone of contention between Quebec and the other provinces was mainly the issue of recognizing Quebec's distinctiveness and that as far as the other issues are concerned, Quebec is perfectly willing to discuss them; I really do not think it was that difficult to come to an agreement with Quebec. What was difficult, though, and what the others would not recognize was the distinctiveness of Quebec and its institutions and its need to be made part of the Constitution as a distinctively Francophone province.

Mr. Blackburn: If Quebec were to have a veto, using an amending formula requiring the approval of seven out of ten provinces containing 50% of the population of Canada, there is no doubt the constitutional debate would take a completely new direction.

Mr. Bélisle: Yes, completely new.

Mr. Blackburn: Quebec could then sit down at the table and feel comfortable about discussing all the points the others wish to raise, and it would be possible to reach agreements. But the problem we are still facing is how to get that veto. Because Quebec must have some protection; it is inconceivable that Quebec be left without protection.

Mr. Bélisle: In relation to your comments, our suggestion would be that you try to depoliticize the process that has gone forward thus far, because until now, politicians alone have taken the lead within Canadian society when it comes to trying to make significant changes to the Constitution and understanding what we want Canada to be.

Could we not use some other formula whereby politicians would still dominate the process in the final analysis, but perhaps not be the main players at the grassroots? In other words, when we set out to stage the play and hold our rehearsals, we will do it with people other than politicians, although I certainly have nothing against politicians, having myself been in politics for 22 years. But experience has shown us that it can be very tempting to use the weaknesses of one's adversary and sometimes use them in a way that is harmful to the public interest, so as to completely destroy the fruit of years of effort. That is why we have endorsed this solution which, I believe, would allow us to put the responsibility for constitutional affairs back in the hands of competent people who are beyond suspicion, and ask them to move the debate forward.

Mr. Blackburn: Thank you, Mr. Bélisle.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): So, basically, it is a constituent assembly of judges.

Mr. Bélisle: Yes.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): But those same judges will be called upon to interpret the Constitution subsequently.

• 1650

Me Bélisle: Ce ne sont peut-être pas les mêmes juges. Il faut situer cela dans la perspective d'une démarche. L'assemblée constituante serait formée de juges, mais pas seulement de juges. Ce serait une véritable assemblée constituante. Ce ne sont pas uniquement les 12 personnes qui vont soumettre cela. Les 12 personnes seront à la tête du mouvement de réforme constitutionnelle ou d'amendement constitutionnel.

M. Duhamel: Bonjour, messieurs. Avant de vous poser une question, je voudrais vous donner une petite précision. Je croyais que le ministre Rémillard avait dit qu'il ne pouvait pas participer avec le reste du Canada, et non avec le Canada anglais. C'est une précision très, très importante et je voulais simplement la signaler.

Je croyais qu'on s'était aussi entendu sur le fait qu'il ne serait pas possible pour le premier ministre du Canada, qui est quand même le premier ministre de l'ensemble du pays, d'aller de l'avant avec une telle assemblée sans le Québec. Mais c'est peut-être une chose qu'il faut poursuivre dans des discussions. J'apprécie que vous l'ayez soulevée. Ne parlez pas du Canada anglais, mais du reste du Canada, s'il vous plaît.

J'aime bien les langues. Vous avez utilisé au début le mot «confédération». M. Bernard, tout à l'heure, nous à défini, à moi et à mes collègues, la souveraineté-association. Il y a la souveraineté-indépendance. La souveraineté-association, c'est un pas de plus. Ce sont des associations économiques, etc. Est-ce que je peux tenir pour acquis que le mot «confédération», tel que vous l'avez utilisé, équivaut à «souveraineté-association»? Aucunement? Donnez-moi la distinction, s'il vous plaît.

Me Taschereau: Nous croyons que le terme «confédération» est juridiquement beaucoup mieux défini par les juristes de droit international et constitutionnel. Dans notre idée, il y a des pouvoirs qui sont réservés à l'État fédéral, soit le gouvernement central actuel. Cependant, les pouvoirs réservés aux provinces leur demeurent exclusifs et les pouvoirs résiduels, qui ont été autrefois source de conflit et d'empiètement, doivent appartenir aux provinces. C'est le sens, en somme, d'une fédération. La confédération canadienne est une fédération qu'il s'agit de décentraliser quelque peu avec ces modifications essentielles de souveraineté absolue dans les domaines réservés aux provinces, les pouvoirs résiduels appartenant également aux provinces.

M. Duhamel: Merci pour cette précision que j'apprécie énormément.

J'ai une question très importante et un peu délicate, mais je ne vous prête aucune mauvaise intention. Vous avez entrepris une enquête auprès de 500 et quelques personnes, des hommes et femmes honorables d'une profession très importante. Est-ce que vous n'avez pas quelquefois un peu peur que les gens attachent à une telle enquête un peu plus d'importance qu'elle en mérite peut-être, dans le sens d'une enquête scientifique? Comme vous, messieurs, je ne suis pas sans savoir que les politiciens font parfois de petites enquêtes. Disons que je parle à une cinquantaine de personnes. Ces gens-là sont tous pour moi et ils aimeraient bien que les citoyens et citoyennes puissent croire que l'ensemble des gens appuie une telle question. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

[Traduction]

Mr. Bélisle: It may not be the same judges. We have to see that as part of a process. The constituent assembly would include judges, but not be composed only of judges. It would be a real constituent assembly. We are not just talking about 12 people who are going to be submitting proposals. Those 12 people will in fact lead the movement to reform or amend the Constitution.

Mr. Duhamel: Good morning, gentlemen. Before I put my question to you, I would just like to make one clarification. I thought that Minister Rémillard had said that he could not participate with the rest of Canada, and not with English Canada. That is a very, very important distinction and I simply wanted to point that out.

I thought we had also agreed on the fact that it would not be possible for the Prime Minister, who is, needless to say, the Prime Minister of the entire country, to go forward with such an assembly without Quebec's participation. But that is something we should perhaps pursue in these discussions. I appreciate your raising it. But please do not refer to English Canada, but rather, to the rest of Canada.

I really like languages. At the outset, you used the word "confederation". Earlier, Mr. Bernard defined sovereignty-association for me and my colleagues. There is also sovereignty-independence. Sovereignty-association goes one step further, since it involves economic association, and what have you. Can I assume that the term "confederation", as you have used it, refers to "sovereignty-association"? No? Well, please explain the distinction between the two.

Mr. Taschereau: We believe the term "confederation" is legally much better defined by experts in international and constitutional law. As we see it, some powers are reserved for the state, in other words, our current central government. However, the powers reserved for the provinces remain areas of exclusive provincial jurisdiction, with residual powers, which used to be an area of conflict and encroachment, belonging to the provinces. That is basically what is meant by a federation. The Canadian federation is one that requires some decentralization, the essential changes being absolute sovereignty in areas of exclusive provincial jurisdiction, with residual powers for the provinces as well.

Mr. Duhamel: Thank you for that clarification; I very much appreciate it.

I have a very important and yet rather delicate question to put to you, and I can assure you I am in no way suggesting you have the wrong intentions. I refer to a survey of some 500 men and women, all honourable members of a very important profession. Are you not somewhat concerned that people might attach more importance to this kind of survey than it really deserves, though it were a scientific study? Like you, gentlemen, I am perfectly aware that politicians sometimes conduct their own little surveys. Supposing I decide to talk to 50 different people. Those people all support me and would very much like other Canadians to believe that everybody supports such and such an issue. Do you have any comments to make in that regard?

Me Bélisle: Nous avons fait faire deux sondages par des firmes professionnelles auprès des notaires. Nous avons reçu les résultats d'un premier sondage. C'est la firme qui, normalement, fait tous les sondages pour le compte des notaires. On doit vous avouer que les résultats nous ont surpris. Pour être certaine que les résultats étaient bien ceux qu'on voyait, la Chambre des notaires a commandé un deuxième sondage à une autre firme professionnelle. Dans le cadre d'un cours de perfectionnement auquel assistaient 1,100 notaires, 550 ont répondu et cela a donné exactement le même résultet

M. Duhamel: C'est chez les notaires. C'est ce que je voulais établir.

Me Bélisle: Oui.

M. Duhamel: Vous croyez que cela représente l'opinion de l'ensemble du Québec. C'est un peut-être un peu exagéré. Je ne veux pas vous faire dire des choses que vous ne voulez pas dire, mais vous avez une certaine confiance.

• 1655

Me Bélisle: Pour éclairer l'audience, au Québec, les notaires, de par leurs activités quotidiennes, deviennent des conseillers juridiques, non seulement au niveau économique, mais aussi au niveau familial. Nos notaires, d'après nous, reflètent l'opinion de la société québécoise. De plus, comme nous avons fait ce sondage lors de cours de perfectionnement, nous avons pu le faire auprès de notaires qui venaient de tout le Québec à cette occasion. Par conséquent, le résultat reflétait l'opinion des notaires à travers tout le Québec.

M. Duhamel: Vous avez dit à quelques reprises que le Canada avait rejeté le Québec, la société distincte, la grande différence qui existe ici au Québec. Comment savez-vous cela, abstraction faite du rejet de l'Accord du lac Meech? Lorsque je voyage à travers le Canada, j'entends le contraire. Les gens admettent que c'est unique, différent et distinct. Voulez-vous m'expliquer cela, s'il vous plaît?

Me Bélisle: Je ne pense pas que nous ayons dit que le Canada avait rejeté le Québec. Le Canada n'a pas reconnu la société distincte ou le caractère distinctif du Québec.

M. Duhamel: Vous faites une distinction entre «a rejeté» et «n'a pas reconnu».

Me Bélisle: Au bout de la ligne, une non-reconnaissance est peut-être un certain rejet. La non-reconnaissance pose actuellement des difficultés relativement majeures au niveau du bilinguisme à travers le pays. Le Québec se sent solidaire du reste du Canada d'un océan à l'autre et, tout à coup, son aspect distinctif ne peut être exporté à l'extérieur des limites de la province.

M. Duhamel: J'aurais bien aimé parler des autochtones, de leur représentativité dans votre modèle, des territoires, mais si je ne pars pas, je vais en subir les conséquences!

Me Bélisle: On aimerait bien parler des autochtones.

**Mme Maheu:** Bienvenue, messieurs les notaires. Je veux avoir une précision.

[Translation]

Mr. Bélisle: We used professional firms to survey notaries on two separate occasions. We have received the results of a first survey. This firm is normally responsible for conducting surveys on behalf of notaries. And we must admit the results did surprise us. To be absolutely certain the results were indeed the ones noted initially, the *Chambre des notaires* asked another professional firm to conduct a second survey. At a professional development course attended by 1,100 notaries, 550 responded to the survey and the results were exactly the same.

Mr. Duhamel: It was a survey of notaries. That is what I wanted to establish.

Mr. Bélisle: Yes.

Mr. Duhamel: You believe that represents the opinion of Quebeckers as a whole. I think that may be somewhat exaggerated. I am not trying to make you say something you do not want to say, but you seem to be quite confident about your assertions.

Mr. Bélisle: Just to enlighten the people present today, in Quebec, notaries are, because of their daily activities, legal advisors not only at the economic level, but at the family level as well. We feel our notaries reflect the opinion of Quebec society as a whole. Furthermore, because this survey was conducted in the context of a professional development course, we were able to survey notaries from across the province. Consequently, the results reflect the opinion of notaries established throughout Quebec.

Mr. Duhamel: You said on a number of occasions that Canada had rejected Quebec, Quebec's distinctiveness as a society, and all the things here in Quebec that make it so different from the rest. How do you know that, apart from the fact that the Meech Lake Accord was rejected? When I travel across Canada, I hear exactly the opposite. People admit that Quebec is unique, different and distinctive. Could you explain that to me please?

Mr. Bélisle: I do not believe we said that Canada had rejected Quebec. The fact is that Canada did not recognize Quebec as a distinct society.

Mr. Duhamel: So, you do make a distinction between "rejecting" and "not recognizing".

Mr. Bélisle: Well, in the end, non-recognition is perhaps a form of rejection. That non-recognition is currently causing fairly major problems with respect to bilingualism across the country. Quebec was feeling some solidarity with the rest of Canada and then, all of a sudden, its distinctiveness could not be exported beyond its borders.

Mr. Duhamel: I would have liked to talk to you about the natives, the territories and their representation in your model, but if I do not leave now, I will have to suffer the consequences!

Mr. Bélisle: We, too, would like to talk about the natives.

Mrs. Maheu: Welcome, gentlemen. I would like one clarification.

Huit gouvernements provinciaux ont reconnu la société distincte du Québec. Partout où on est allés, dans chaque province, dans les territoires, aucun témoin n'a dit que le Québec n'était pas une société distincte. Comment pouvez-vous dire qu'il y avait une non-reconnaissance? Le mot «distinct» yeut dire:

"different", and we are different.

Cela n'a pas été rejeté par qui que ce soit, et on a fait le tour du pays.

Me Bélisle: Pour demeurer société distincte, nous devons compter sur certaines garanties. Les garanties qu'un pays peut donner à une société distincte sont des garanties constitutionnelles. Cette société a des valeurs essentielles à protéger et ces valeurs ne doivent pas être constamment discutées sur la place publique et remises en question. Il est bien certain que si ces valeurs-là sont enchâssées dans une constitution, il sera beaucoup plus facile par la suite de vivre une réalité de société distincte. Actuellement, il est difficile pour le Québec de faire valoir ses droits et son caractère distinct.

• 1700

Si le reste du Canada manifeste une telle volonté de reconnaître la distinction du Québec, pourquoi s'oppose-t-il tant à son enchâssement dans la Constitution?

Mme Maheu: Huit provinces ont accepté.

Me Bélisle: Il y en a deux qui n'ont pas accepté. Nous sommes ici pour qu'à l'avenir, il ne soit plus nécessaire d'en avoir 10. C'est ce qu'on recherche ensemble. Il faut un jour que les huit provinces consentantes puissent réussir contre les deux à enchâsser. . Actuellement, nous sommes exactement au même point qu'en 1982.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Pour les fins du dossier, le sénateur Gigantès m'invite à dire que dans l'Accord du lac Meech, il y avait une seule résolution parce que le Québec avait dit: C'est tout ou rien. Malheureusement, cela a été rien. Il est évident que le caractère distinct, sans distinction autre, peut être enchâssé avec 7/50.

Mme Maheu: C'est cela.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je pense bien qu'il n'y a pas grand monde, au fond, qui dit que le Québec n'est pas une société distincte. C'est tellement vrai! Cela crève les yeux que le Québec est distinct!

Mme Maheu: Regardez-moi.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Seulement, il y en a qui disent: Il faut le dire juste dans le préambule. D'autres disent: Il faut le dire dans le corps de la Constitution. D'autres disent: Oui, mais cela va donner des pouvoirs spéciaux au Québec. Quand on leur disait qu'il y avait une clause nonobstant qui disait que cela ne changeait pas le partage des pouvoirs, il y en avait qui disaient: On ne sait jamais. .. Je ne sais pas pourquoi on ne le sait jamais. Pour ma part, je le sais tout de suite.

## [Traduction]

Eight provincial governments recognized Quebec as a distinct society. Everywhere we have been, in every province, in the territories as well, no witness has ever said that Quebec was not a distinct society. How can you possibly say that there has been non-recognition? The word "distinct" means:

«différent», et nous sommes effectivement différents.

That idea has never been rejected by anyone, and I can assure you that we have been right across the country.

Mr. Bélisle: In order to remain a distinct society, we must rely on certain guarantees. The guarantees a country can provide a distinct society are constitutional guarantees. That society has essential values it seeks to protect and those values must not be constantly the subject of public debate and questioning. Certainly, if those values are enshrined in a constitution, it is much easier after that to become a truly disting society. Right now, it is very difficult for Quebec to assert its rights and its distinctiveness.

If the rest of Canada is so anxious to recognize Quebec's distinctiveness, why is it so opposed to the entrenchment of such a clause in the Constitution?

Mrs. Maheu: But eight provinces agreed.

Mr. Bélisle: But there are two others that did not. We are here to ensure that in the future, it will not be necessary to have the agreement of ten. That is what we are seeking together. We have to make it possible one day for eight consenting provinces, despite the opposition of the other two, to enshrine in the Constitution. . Right now, we are at exactly the same point we were back in 1982.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Just for the record, Senator Gigantès has asked me to point out that in the Meech Lake Accord, there was only one resolution because Quebec had said it was all or nothing. Unfortunately, it ended up being nothing. It is clear, however, that the principle of Quebec's distinctiveness, with no other distinction involved, could be enshrined in the Constitution using the 7–50 formula.

Mrs. Maheu: Yes, exactly.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I personally believe that there are really very few people who say that Quebec is not a distinct society. It is just so true! It is glaringly obvious that Quebec is distinct!

Mrs. Maheu: Just look at me.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): But, there are some who are saying: "It should be mentioned only in the preamble". Others say: "It has to be enshrined in the body of the Constitution". When we told them there was a notwithstanding clause clearly stating that this would not affect the power-sharing arrangement, some people said: "Well, you never know..." Personally, I do not know why they never know. For my part, I have known it from the very beginning.

C'est une discussion bien étrange, mais tous les Québécois savent que le Québec est une province distincte et presque tout le monde au Canada l'accepte. Pourquoi est-ce que cela n'a pas été inscrit? C'est pour une foule de raisons qui n'ont peut-être rien à voir avec l'histoire qui dit clairement que le Québec est distinct.

Mme Maheu: En ce qui concerne la formulation de votre assemblée constituante, d'un bout à l'autre du pays, beaucoup de gens veulent passer par l'assemblée constituante. J'ai un peu de réserves quant à cela parce que j'ai peur qu'on ouvre une boîte qu'on ne pourrait pas fermer dans les 18 mois que nous avons.

On est unanime partout: les autochtones doivent être là, les femmes doivent être là, les minorités ethnocultures doivent être là, de même que les anglophones du Québec et les francophones hors Québec. On fait des tas de demandes. Je ne sais pas comment le public va réagir à votre proposition de 12 juges et deux autres personnes pour former cette assemblée constituante. Je verrais peut-être les deux niveaux de gouvernement aller en audiences publiques dans tous les coins.

Me Bélisle: L'assemblée constituante n'exclut pas les 1,000 ou les 1,500 personnes. L'assemblée constituante de notre proposition n'exclut pas du tout que des groupes en fassent partie. Nous disons que cette assemblée constituante devrait être sous le contrôle de 12 juges. Par exemple, une assemblée constituante pourrait être sous le contrôle de politiciens. Dans notre perspective, ce serait des juges plutôt que des politiciens. On ne veut pas minimiser ou réduire la notion d'assemblée constituante par la proposition qu'on vous fait. Ce n'est pas du tout ce qu'on veut faire.

Mme Maheu: C'est plus clair.

• 1705

Mrs. Campbell: I want to get this clear. You are talking about a constituent assembly with or without Quebec, yes or no?

Mr. Bélisle: Yes and no.

Mrs. Campbell: Secondly, in the constituent assembly, the judges would be used for two reasons: one, to get the rationale from the constituent assembly as to the proposal they would like to make to Quebec; two, to give us a formula of amendment.

Me Taschereau: J'aimerais tout d'abord préciser quelque chose qui est un peu obscur parce que nos notes ont été rédigées trop rapidement. Il y a deux choses qui sont bien distinctes dans nos discussions à nous. Il est question d'une constituante où le Québec ne serait pas nécessairement une partie prenante. Elle doit être constituée de 100 ou 200 personnes, d'hommes politiques, de femmes, etc. Le comité des sages dont nous avons parlé n'a pour objet que les mécanismes de modification de la Constitution, puisque c'est votre mandat.

Mme Campbell: Seulement la formule. Me Taschereau: Seulement la formule.

Mme Campbell: Je reviens à l'assemblée.

Me Taschereau: Je sais bien que nous sommes tous intéressés par l'ensemble de la Constitution, mais votre mandat nous semblait être d'étudier les mécanismes de modification à la Constitution. Nous ne faisons pas partie de [Translation]

It is really a rather curious discussion; all Quebeckers know that Quebec is a distinct province and just about everyone in Canada accepts that fact. Why was it not entrenched? Well, for a whole lot of reasons that may have nothing whatsoever to do with history, according to which Quebec's distinctiveness is

Mrs. Maheu: With respect to your proposal for a constituent assembly, we have heard people right across the country saying they want a constituent assembly. But I am reluctant to endorse the idea because I am afraid we will be opening a box that we will be unable to close in the 18 months available to us.

There is unananimity everywhere: the aboriginal peoples must be part of it, women must be part of it, ethnocultural minorities must be part of it, just as Quebec Anglophones and Francophones outside Quebec must be part of it. All kinds of demands are being made. I do not know how the public will react to your proposal that such an assembly be composed of 12 judges and 2 other people. I think perhaps the two levels of government could hold public hearings across the country.

Mr. Bélisle: The constituent assembly we have proposed does not exclude the other 1,000 or 1,500 people. Our proposal does not in any way reject the inclusion of other groups. We are simply saying that such a constituent assembly should be controlled by 12 judges. For instance, a constituent assembly could be controlled by politicians. But as we see it, judges would be preferable to politicians. We do not wish to minimize or restrict the idea of a constituent assembly in our proposal. That is not at all our intention.

Mrs. Maheu: Thank you, I understand better now.

Mme Campbell: Je voudrais être sûre de bien vous comprendre. Vous parlez d'une assemblée constituante avec ou sans le Québec, n'est-ce pas?

Me Bélisle: Oui et non.

Mme Campbell: Deuxièmement, dans le cadre de cette assemblée constituante, les juges rempliraient deux fonctions précises. D'abord, faire dialoguer les membres de l'assemblée constituante sur la proposition à présenter au Québec et, deuxièmement, élaborer une formule d'amendement.

Mr. Taschereau: I would first like to clarify something that was somewhat unclear in our presentation, because of the fact we had to prepare our notes very quickly. There are two very distinct issues in our own particular discussions. We are talking about a constituent assembly where Quebec would not necessarily be a participant. It is to include some 100 or 200 people-politicians, women, etc. The committee of sages we referred to would only be mandated to discuss ways of modifying the Constitution, because that is really your role.

Mrs. Campbell: Just the formula.

Mr. Taschereau: Yes, just the formula.

Mrs. Campbell: I would just like to come back to the constituent assembly idea.

Mr. Taschereau: I am well aware that we are all interested in the Constitution as a whole. But it seemed to us that your mandate was to consider ways of amending the Constitution. We have not been part of the Constitution

la Constitution depuis 1982. Remarquez que l'on ne s'en porte pas plus mal dans les faits, mais nous avons voulu limiter notre intervention aux procédés de modification éventuels de la Constitution en disant: Prenez la formule de Victoria, et confiez-la à des juges pour l'examiner. Ils le feront compte tenu de l'évolution politique et sociale depuis lors. Il nous semble qu'il y a présentement beaucoup de forces contradictoires au pays. On n'a qu'à regarder l'extrême que représentent le *Reform Party* du côté ouest et le Bloc québécois ici. Nous nous trouvons dans l'impossibilité d'établir un dialogue raisonnable.

On parlait de l'acceptation du principe de la société distincte. Je ne crois pas que le *Reform Party* prenne beaucoup d'importance et que la mentalité à l'heure actuelle soit telle qu'elle était en 1971. Excusez-moi.

Mme Campbell: Non, je comprends. Est-ce qu'on a besoin d'une majorité des juristes?

**Me Taschereau:** Ils pourront faire un rapport. Qu'il y en ait 12 ou un autre nombre, ils feront un rapport. Il peut y avoir des rapports minoritaires, mais ils soumettront au Parlement. . .

Mme Campbell: On n'a pas besoin de l'unanimité?

Me Taschereau: Non, non.

Mme Campbell: Seulement de la majorité.

**Me Taschereau:** Oui. Ils soumettront une formule qui devra être approuvée par le Parlement et les législatures.

Mme Campbell: Il n'y a pas de décision publique?

Me Taschereau: Par la suite, il y aura un référendum dans les quatre régions. Il y a donc la participation juridique, celle des élus et celle du peuple, incluant la majorité du Québec.

Mme Campbell: Qui sera en charge de l'assemblée pour dégager un consensus ou une majorité? Est-ce que cela sera présenté directement au Québec ou soumis au processus de ratification?

Me Bélisle: La ratification se ferait à la grandeur du pays. On soumettrait cela au Parlement canadien avant de le soumettre à un référendum. Il faut bien savoir si cela correspond aux objectifs politiques des gouvernements, particulièrement du gouvernement canadien.

• 1710

Mme Campbell: Donc, on peut avoir un référendum sans en vraiment avoir discuté en public au Québec.

Me Bélisle: On va en discuter en public par la suite. On va en discuter en public avant que ce ne soit adopté. La décision qu'on soumet au Parlement n'a pas force de loi. Il faut l'envoyer en référendum.

Me Taschereau: Mais cela passe également par les législatures et par le Parlement du Canada. Il faut la majorité des législatures, incluant la majorité au Québec.

Mme Campbell: Votre point de vue est vraiment un point de vue de notaires qui semblent débattre en cour.

#### [Traduction]

since 1982. Mind you, we are not really any worse off in reality, but we did want to limit our comments to ways of amending the Constitution by saying: take the Victoria formula and ask a group of judges to look at it closely. They will do so keeping in mind the political and social changes that have occurred in the period since it was first debated. We are of the view that there are currently many opposing forces within the country. We have only to look at the extreme positions being adopted by parties such as the Reform Party on the west coast and the Block québécois here in Quebec. We are finding it impossible to establish a reasonable dialogue.

We were talking earlier of the acceptance of the principle of Quebec's distinctiveness. I personally do not believe that the Reform Party is all that important and that the mentality nowadays is the same as it was back in 1971. I am sorry.

Mrs. Campbell: No, not at all; I understand perfectly. Do we require a majority of legal experts?

Mr. Taschereau: They will produce a report. Whether there are 12 of them or another number altogether, they will produce a report. There can also be minority reports, but they will submit something the Parliament. . .

Mrs. Campbell: There would be no requirement for unanimity?

Mr. Taschereau: No, no.

Mrs. Campbell: Only a majority view.

Mr. Taschereau: Yes. They would propose a formula to be approved by Parliament and the legislatures.

Mrs. Campbell: There would be no public decision?

Mr. Taschereau: Subsequently, there would be a referendum in the four regions. In this way, we would ensure the participation of legal experts, elected representatives and the people, including the majority in Quebec.

Mrs. Campbell: Who would be responsible for directing the assembly in terms of reaching consensus or finding a majority position? Would it be put directly to Quebec or go through a ratification process first?

Mr. Bélisle: There would be country-wide ratification. It would be put before the Parliament of Canada before being presented to the people in a referendum. We must know whether it meets the political objectives of governments, particularly the federal government.

Mrs. Campbell: So, it would be possible to hold a referendum without really having discussed it publicly in Quebec.

Mr. Bélisle: It would be discussed publicly afterwards. It would be discussed publicly before being adopted. The decision to be submitted to Parliament would not have force of law. It would have to be endorsed in a referendum.

Mr. Taschereau: It would involve both the provincial legislatures and the Parliament of Canada. A majority of legislatures, including the majority within Quebec, would have to approve it.

Mrs. Campbell: You are really presenting this from the perspective of notaries arguing in court.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur le président et messieurs les représentants de la Chambre des notaires, je désire vous exprimer, en notre nom à tous, notre plus profonde reconnaissance pour ce débat extrêmement intéressant et très utile pour la compréhension des problèmes sur lesquels notre Comité doit se pencher. Vos paroles et vos écrits vont sûrement être pris en considération dans la rédaction de notre rapport qui doit être déposé dans deux mois et quelques jours, ce qui est peu. Nous sommes fort contents d'avoir pu bénéficier de vos avis et de vos conseils, et nous vous en remercions.

Me Taschereau: Merci, messieurs les présidents.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Bonne chance.

Nous allons suspendre la séance pour une minute.

• 1712

• 1714

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): J'invite les gens à regagner leurs places. Nous allons reprendre nos débats tout de suite afin de finir à une heure raisonnable.

• 1715

Notre prochain témoin est M. Marc Brunel Belhomme de la Coalition Arc-en-ciel. Je vous invite, monsieur Belhomme, à nous présenter votre communication.

M. Marc Brunel Belhomme (chef de la Coalition Arc-enciel): Je m'excuse de ne pas avoir eu le temps de mettre ce mémoire sous presse. Toutefois, si c'est là votre désir, je me ferai un plaisir de vous en envoyer une copie.

Avant de commencer, j'aimerais que nous arrivions à une petite entente. J'aimerais parcourir mon texte. Quant à l'excédent du temps alloué, vous en ferez ce que bon vous semblera.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Combien de minutes prévoyez-vous pour votre texte?

M. Belhomme: Je suis dans l'impossibilité de vous le dire. C'est pourquoi je préfère parcourir mon texte et vous laisser faire ce que vous voudrez de l'excédent du temps alloué. J'aimerais parcourir mon texte.

Fellow Canadians, I am very honoured to appear before you as the founder and party chief of the Rainbow Coalition Party of the Province of Ouebec.

I did not choose to appear before the Spicer committee because I did not like the format of the deliberations. And with regard to the Bélanger–Campeau Commission, I must say that Prime Minister Bourassa made very clear his intention at the moment he chose separatist Lucien Bouchard to be the first member of that commission. To make very plain the reason why I am here today, I must share with you some personal details.

[Translation]

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): On behalf of all of you, I would like to express our profound gratitude to you, Mr. President, and the other gentlemen representing the Chambre des notaires for a most interesting and useful debate as far as improving our committee's understanding of the problems under our consideration. Both your comments and your written submission will certainly be taken into consideration as we draft our report, which must be tabled in a little over two months—and that is not far off. We are very happy to have had an opportunity to benefit from your advice and we thank you for that.

Mr. Taschereau: Thank you, Messrs Joint Chairmen.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Good luck.

We will now take a one-minute break.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I would ask people to take their seats again. We will now resume our hearings, so as to finish at a reasonable hour.

Our next witness is Mr. Marc Brunel Belhomme, of the Rainbow Coalition. I would now ask you, Mr. Belhomme, to make your opening statement.

Mr. Marc Brunel Belhomme (Leader, Rainbow Coalition): I would like to apologize for not having had the time to get this brief to press. However, I would be very pleased to send you a copy of it, if that is your wish.

Before I begin, I would just like us to agree on something. I would like to go through my text. As for my going beyond the allotated time, you will do as you see fit if this should occur.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): How much time do you expect it will take you to read your text?

Mr. Belhomme: I really cannot say. That is why I prefer to go through it and let you make your own decisions if I exceed the allotted time. I would like to get through it.

Chers concitoyens, je suis honoré d'avoir aujourd'hui l'occasion de comparaître devant vous à titre de fondateur et de chef de parti de la Coalition Arc-en-ciel de la province de Québec.

Si j'ai décidé de ne pas comparaître devant la Commission Spicer, c'est que je n'aimais pas beaucoup la forme de délibérations qui avait été retenue par ce groupe. Quant à la Commission Bélanger-Campeau, il me semble que le premier ministre Bourassa a clairement révélé ses intentions en nommant, à titre de premier membre de cette commission, le séparatiste Lucien Bouchard. Mais je me permettrai, pour que vous compreniez bien les raisons qui me motivent aujourd'hui, de partager avec vous certains détails de ma vie personnelle.

Je souhaite ne pas vous ennuyer outre mesure.

In the United States, I resided on seven acres of land. We had a lake for fishing and a 10-room house with an entrance lined with trees. My friends and visitors called it Villa Belhomme. In my backyard, I had four or five cows and my own small zoological garden. Every year my "Empire Belhomme" was renewed.

On entering the University of New York in 1964, I was asked to file a declaration of intent for naturalization. A few years later I was to take the oath of allegiance as an American citizen. I hesitated. I was not suffering from nostalgia, even though I loved the country of my birth. I hesitated because something was missing in my life.

I visited Canada and the cultural mosaic found its way into my heart. In spite of my great infatuation for this land, Canada, I decided to stay one full year in Quebec before presenting my application for permanent residency. Before taking the plungs, I needed to make sure that this society was the kind I always desired to be a part of. My choice was clear: being a part of the cultural mosaic, instead of the melting pot of the United States. I chose to be a member of a society in which I was able to keep my own identity. I was saying yes to integration, but no to assimilation, integration being a multi-directional process and assimilation a uni-directional one.

• 1720

I prefer to be poor in Canada instead of being rich in the United States of America. I have surrendered my green alien card at the border, experiencing no regrets. My parents and my relatives thought I had lost my mind. They are all American citizens except Marc Belhomme.

I became a Canadian citizen during the short-lived government of the Hon. Joe Clark, and soon after I received the acid test of my citizenship, serving as a conference speaker for the "no camp referendum of 1980". Canada was in trouble. I had to come to the rescue. The PQ leader was very popular and was ready to dismantle the Canada I was in love with. I felt the resurgence of the patriotic spirit of my forefathers and I was ready to join the fight and to win.

I knew that I could not use surgical bombing techniques to achieve superiority, as was done during the Persian Gulf war, but I was aware of my God-given talents of public speaking and persuasion.

I was born in a country that defeated the forces of Napoléon Bonaparte early in 1804 with the power of God and because of the resolve, fortitude and genuine undertaking of my forefathers. They were willing to shed blood at the battlefront in order to achieve full and complete independence. This country was once a kingdom under General Henry Christophe, known as Henry I; twice an empire under General Jean Jacques Dessalines, known as Jacques I; and from Dessalines to Faustin I, and now a republic.

[Traduction]

I hope it will not bore you too much.

Aux Etats-Unis, je vivais sur un terrain de sept acres. Nous avions un lac pour pêcher et une maison de 10 pièces au bout d'un chemin bordé d'arbres. Les visiteurs et mes amis l'appelaient la Villa Belhomme. Derrière la maison, j'avais quatre ou cinq vaches et mon propre petit jardin zoologique. Chaque année, mon «empire Belhomme» était renouvelé.

Quand je suis entré à l'université de New York en 1964, on m'a demandé de déclarer officiellement mon intention de me faire naturaliser. Quelques années plus tard, on m'a demandé de prêter le serment d'allégeance en tant que citoyen américain. J'ai hésité. Ce n'était pas pour des raisons de nostalgie, même si j'aimais beaucoup mon pays de naissance. Si j'ai hésité, c'est parce que quelque chose me manquait dans la vie.

J'ai visité le Canada et la mosaïque culturelle m'a touché au coeur. Malgré mon grand attachement à ce pays, le Canada, j'ai décidé de passer un an au Québec avant de présenter ma demande de résidence permanente. Avant de m'embarquer dans cette aventure, je voulais m'assurer que la société canadienne était bien celle à laquelle je souhaitais appartenir. Mon choix était clair: j'ai opté pour la mosaïque culturelle, plutôt que pour le creuset américain. J'ai décidé d'appartenir à une société où je pouvais garder ma propre identité. Je disais oui à l'intégration, mais non à l'assimilation, puisque l'intégration est un processus multidirectionnel, alors que l'assimilation est tout à fait unidirectionnelle.

Je préfère être pauvre au Canada que riche aux États-Unis d'Amérique. À la frontière, j'ai donc remis ma carte verte d'étranger, et ce, sans regret aucun. Mes parents et les membres de ma famille me prenaient pour un fou. Ils sont tous citoyens américains, sauf Marc Belhomme.

J'ai pris la citoyenneté canadienne pendant le court mandat de l'honorable Joe Clark, et peu de temps après, j'ai eu l'occasion de prouver la profondeur de mon attachement à ce pays, puisqu'on m'a demandé d'être conférencier du côté des «non» dans le cadre du référendum de 1980. Le Canada faisait face à de graves difficultés. Il fallait bien que je coure à son secours. Le chef du Parti québécois était très populaire et était prêt à détruire le Canada dont j'étais tombé amoureux. Je sentais renaître l'esprit patriotique de mes aïeux et je me savais prêt à me battre et à gagner la bataille.

Je savais que je ne pouvais recourir aux bombardements de haute précision pour atteindre la supériorité, comme ce fut le cas pendant la guerre du Golfe Persique; par contre, j'étais tout à fait conscient de mes talents d'orateur et de mon pouvoir de persuasion.

Je suis né dans un pays qui a su vaincre les forces de Napoléon Bonaparte dès 1804 avec l'aide de Dieu et grâce à la détermination, le courage et l'engagement de mes aïeux. Ils étaient prêts à verser leur propre sang au front pour réaliser l'indépendance totale. Ce pays fut une fois un royaume, sous le général Henri Christophe, connu sous le nom d'Henri I<sup>er</sup>, et deux fois un empire, d'abord sous le général Jean-Jacques Dessalines, connu sous le nom de Jacques I<sup>er</sup>, et ensuite, pendant le règne de Faustin I<sup>er</sup>. C'est maintenant une république.

Later my parents decided that we should join them in the United States to continue our education. I could not foresee that one day I would be living in a dominion as a subject of the Crown of England, according to the articles of the Constitution of 1867. This was one aspect I was not aware of at the time I decided to be a member of Canadian society. I must say that I was questioning the reason why Hon. Pierre Trudeau had the title of Prime Minister instead of president.

Thanks be to God, who at different times chose to use humanist treatment to accomplish his mighty deeds, I am now less of a British subject and more of a Canadian. It was the know-how and patriotic action of a great Canadian and Quebecker, ex-Prime Minister Pierre Elliott Trudeau, who strove to give us a Constitution made in Canada. It took the dynamism and the savoir faire of a real Canadian and Quebecker, Pierre Elliott Trudeau, and it took also the courage and the initiative of a real Canadian and Quebecker, Brian Mulroney, to continue this work. Those two great national leaders remain the complement of each other and, in spite of the divergence of their two concepts of Canada, both should be given their rightful place in history.

Unless we begin to assist, there will be a gradual dismantling of Canada. We could be forced to witness the dreaded weakening or gradual erosion of the powers of protection of the federal government. If the central government of Canada cannot protect all its citizens from the tyranny of order in the exercise of its rights and privileges, minute or otherwise, Canada will cease to be a real country and will be devoid of all vitality, with only the carcasses remaining.

It is unfair to say that the federal government of 1982 was responsible for Quebec not being included in the Constitution. How could we expect a provincial party which from its inception promoted its program of sovereignty—printing its own money, its own passports—how could we expect such a government, such a séparatiste party, to subscribe to a Canadian endeavour? Our separatists have a greater interest in showing that federalism cannot work and is doomed to fail.

• 1725

Toutefois je dois dire que j'ai beaucoup admiré ce leader qu'était René Lévesque. C'était un leader qui avait le courage de ses convictions, un grand Québécois aimé du peuple qui accepta sans réserve la défaite de son option politique en 1980. Il a eu le courage de dire, après le référendum, «the people have spoken». Il n'était pas un de ces leaders qui, en 1989, par le truchement de sa doctrine étapiste, voulait nous faire boire et avaler la potion amère, cuillerée après cuillerée, que nous aurions refusée de porter à nos lèvres, et encore, les mains liées derrière le dos.

Sans prostitution aucune, vous devez nous aider à nous débarrasser de cette épée de Damoclès qui pend au-dessus de notre tête. Oui, j'admire le courage du très honorable premier ministre Brian Mulroney qui a pensé à donner au

[Translation] .

Plus tard, mes parents ont décidé que nous devrions aller les retrouver aux États-Unis pour poursuivre nos études. Je ne m'imaginais pas à l'époque que je serais un jour un sujet de la Couronne d'Angleterre, tenu de respecter les articles de la Constitution de 1867. C'est quelque chose que j'ignorais quand j'ai décidé de devenir membre de la société canadienne. J'avoue que je me demandais pourquoi le titre de l'honorable Pierre Trudeau était premier ministre, et non président.

Mais grâce à Dieu qui, à différentes époques, a su utiliser l'humanisme pour réaliser ses grands exploits, je suis maintenant moins sujet britannique, et davantage Canadien, et ce, grâce au savoir-faire et au patriotisme d'un grand Canadien et Québécois, l'ex-premier ministre Pierre Elliott Trudeau, qui a voulu nous donner une Constitution au Canada. Il fallait le dynamisme et le savoir-faire de ce vrai Canadien et Québécois, Pierre Elliott Trudeau, ainsi que le courage et l'initiative d'un vrai Canadien et Québécois, Brian Mulroney, pour poursuivre ce travail. Ces deux grands dirigeants nationaux se sont complétés l'un l'autre et malgré la divergence de leurs conceptions du Canada, ils auront droit tous deux à une place importante dans l'histoire de ce pays.

À moins que nous ne commencions à faire quelque chose, le Canada actuel va disparaître progressivement. Nous connaîtrons alors l'affaiblissement tant redouté du gouvernement fédéral ou encore l'érosion progressive de ses pouvoirs de protection. Si le gouvernement central du Canada ne peut pas protéger l'ensemble de ses citoyens contre la tyrannie de l'ordre établi qui veut exercer ses droits et privilèges, aussi minimes soient-ils, le Canada cessera d'être un vrai pays, ayant perdu toute sa vitalité; il ne restera plus que la carcasse.

Il serait injuste de prétendre que le gouvernement fédéral de 1982 est responsable du fait que le Québec n'a pas adhéré à la Constitution à ce moment-là. Comment pouvait-on s'attendre qu'un parti provincial qui, dès sa création, faisait la promotion de son programme de souveraineté—un pays avec sa propre monnaie, ses propres passeports—comment donc, dis-je, pouvait-on s'attendre qu'un tel gouvernement, un parti séparatiste, participe à une entreprise canadienne? Nos séparatistes cherchent surtout à prouver que le fédéralisme ne marche pas et qu'il est voué à l'échec.

However, I must say that I had a great deal of admiration for René Lévesque as a leader. He was a leader with the courage of his convictions, a great Quebecer loved by the people and able to accept without hesitation the defeat of the political option he had put forward in 1980. After the referendum, he had the courage to say "Le peuple a parlé". With his doctrine of progressive separation, he was not, like those leaders in 1989, trying to force us to swallow a bitter potion, spoonful by spoonful, that we would have refused to touch, and all this, with our hands tied behind our back.

Without prostituting yourselves, you must help us to rid ourselves of this sword of Damocles that hangs over our heads. Yes, I do admire the courage of the Rt. Hon. Prime Minister Brian Mulroney, who has sought to guarantee

Canada une place spéciale sur la scène internationale, au lieu d'être simplement une nation qui prêche la paix. Le Canada a maintenant la stature d'une puissance mondiale prête à défendre ceux qui luttent pour la paix, la démocratie.

J'ai suivi avec intérêt les débats à la Chambre des communes. Il était accablé de tous côtés; mais il a tenu bon. Les actes de bravoure des pilotes des F-18 illustrent bien la légitimité de sa position. Maintenant, premier ministre Brian Mulroney, il faut penser à nous aider ici au Québec, car la bataille référendaire a déjà commencé et cette bataille ne peut être menée que par les Canadiens vivant au Québec. Nous avons à lutter contre des forces séparatistes qui possèdent de grandes ressources financières alors que nous, nous qui voulons lutter pour garder le Québec au sein du Canada, avons la malchance d'avoir à opérer en temps de récession et de plus, les citoyens du Québec qui aimeraient contribuer, ne peuvent le faire comme ils l'auraient voulu car ils éprouvent de grandes difficultés avec la TPS et la TVQ.

Fort heureusement, la Loi électorale du Québec ne s'applique pas à la tenue du référendum, donc nous pouvons recevoir des fonds du gouvernement fédéral. Grand acteur durant la campagne référendaire de 1980, leader, conférencier et responsable de l'activation des kitchen meetings, j'avais dit en 1980, a whole cake is better than a slice of cake. La situation n'a pas changé. Il faut garder intact notre gâteau.

For this purpose, we need a lot of money in Quebec.

C'est une bonne chose d'avoir pensé à la formation de ces différents comités, mais ces comités ne peuvent nous aider lorsque nous devrons aller aux urnes. L'avenir du Québec, un Québec à l'intérieur du Canada, ne peut être assuré que par les électeurs du Québec! Il faut penser à nous donner de quoi pour pouvoir lutter et gagner la victoire. L'ex-premier ministre, l'honorable Pierre Elliott Trudeau, avait pris au sérieux la menace du PQ et il nous avait aidés à remporter la victoire. Nous ne devons pas nous fier à la bonne foi du premier ministre du Québec, ce technicien habile de la politique. Notre caméléon a changé de couleur pour faciliter sa résurrection. Il a changé de couleur vite à sa sortie de la tombe et il continue de changer de couleur. N'oublions pas que le caméléon, selon son espèce, demeure un reptile.

Cette porte ouverte peut être une illusion, cet oasis peut être un mirage et on court le risque de s'en rendre compte trop tard. Avais-je donc raison de dire à la dernière campagne que notre caméléon demeure un séparatiste déguisé? Ne répétons pas l'erreur commise avec le Bloc québécois. Dans son ardent désir d'arriver à une réconciliation, notre premier ministre, le très honorable Brian Mulroney, accorda sans l'avoir voulu, un forum au pire des séparatistes, Lucien Bouchard. Notre grand patriote croyait à la bonne foi de ce dernier. Et pourtant, il est déçu.

• 1730

Déjà, la bataille référendaire a commencé; déjà au loin le tonnerre des obus se fait entendre. Ne vidons pas le Canada de sa substance. Ne mettons pas une enseigne à la fenêtre: «Liquidation. On déménage.» Donnons à tous les Canadiens, au Québec, une raison de lutter.

## [Traduction]

Canada a special place on the international scene, rather than simply being a nation that preaches peace. Canada now has the stature of a world power that is ready to defend those who fight for peace and democracy.

I have followed with interest the debates that have taken place in the House of Commons. He was set upon from all sides, and yet he stood his ground. The acts of bravery of the CF-18 pilots illustrate the legitimacy of his position. Now, Prime Minister Brian Mulroney, you must think of helping us here in Quebec, because the referendum battle has already begun and this battle can only be lead by Canadians living in Quebec. We must fight against separatist forces with huge financial resources, since we who intend to fight to keep Quebec within Canada have had the misfortune of having to undertake these activities in a time of recession; furthermore, Quebecers who would like to contribute cannot do so as easily as they might have wished, because they are having major problems with the GST and the Quebec sales tax.

Fortunately, the Quebec Elections Act does not apply to referenda, and we can therefore receive funding from the federal government. As a major player during the 1980 referendum campaign, as well as leader, guest speaker and organizer "de réunions de cuisine", I said, back in 1980, "qu'un gâteau au complet c'est mieux qu'un morceau de gâteau". Well, the situation has not changed. We must keep that cake whole.

Nous avons donc besoin de beaucoup d'argent au Québec.

Creating all these various committees was certainly a good idea, but they will not be of much assistance when it is time to go to the ballot box. The future of Quebec, a Quebec within Canada, can only be secured by the voters of Quebec! It is now time to think of giving us whatever we require to fight this battle and achieve victory. The ex prime minister, the Hon. Pierre Elliot Trudeau, took the PQ threat seriously and helped us to be victorious. We must not rely on the good faith of that clever political technician, the Premier of Quebec. Our chameleon changed colour to facilitate his resurrection. He changed colour quickly after rising from the dead and continues to do so. Let us not forget that a chameleon, in accordance with his species, remains a reptile.

That open door may be an illusion, just as the oasis may be a mirage, and we run the risk of discovering this too late. Was I therefore right to say, during the last campaign, that our chameleon remained a separatist in disguise? Let us not repeat the error we made with the Bloc québécois. In its burning desire to achieve reconciliation, our Prime Minister, the Right Hon. Brian Mulroney, provided, unbeknowns to himself, a forum to the worst separatist of all, Lucien Bouchard. Our great patriot believed in his good faith. And yet, he was to be disappointed.

The referendum battle has already begun and we can hear in the background the thunder of shelves. Let us not drain the substance out of Canada. Let us not put this sign out the window: "Liquidation. We are moving." Let us give all Canadians in Quebec a reason to fight.

I am proud to be a Canadian, un citoyen canadien à part égale d'un Canada built by the founding people, autochthon, anglophone, francophone.

I am ready to defend and to serve Canada at the price of my life.

Quebec belongs to all Canadians—and I must add this.

La majorité démographique est passagère, car si les citoyens canadiens venant de la Chine décident de reprendre conscience de leur grande puissance reproductive, en un clin d'oeil la belle province deviendrait une petite Chine. Alors, devra-t-on faire de la langue chinoise la langue du Québec? Remarquons bien qu'une seule ville, en Chine, compte 13 millions d'habitants! Donc, on a intérêt à bâtir un nouveau Québec sur le fondement historique des peuples fondateurs, les anglophones, les francophones qui ont joui, tous deux, de l'hospitalité des membres des Premières nations, pierre angulaire de la fondation du Canada.

Québécoises et Québécois, vous pouvez donc voir que le caractère distinct du Québec repose sur sa composition multiculturelle. Les Indiens, les Chinois, les Juifs, les Italiens, les Haïtiens, les Grecs, les Vietnamiens, et ceux de souche française qui forment à présent la majorité démographique, sont tous des Québécois à part égale.

Ce qu'il nous faut, pour notre plein épanouissement, c'est de pouvoir vivre en complète harmonie dans le respect mutuel et la compréhension. Oui, le Québec est une société distincte, un monde en miniature «a kind of microcosm». Cette diversification est l'essence même du Canada, car les pionniers venant de partout n'ont pas pu remplacer la culture des Premières nations par les leurs. Je comprends qu'il y ait eu des tentatives répétées d'assimilation, mais sans pouvoir donner de grands résultats. Le Canada, comme le Québec, demeure un pays multiculturel.

I must pay tribute to a great Minister of Multiculturalism, the honourable Gerry Weiner.

Se résigner à souffrir l'ignominie du processus d'assimilation accuserait une certaine faiblesse de caractère, voisine de...

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Belhomme, on vous écoute depuis vingt minutes. Nos règlements sont très clairs: quand on accepte qu'un témoin comparaisse devant nous, on lui accorde dix ou quinze minutes et on peut même aller jusqu'à vingt minutes. Mais il y a des limites.

Il y a ici un désaccord profond. Nos règles stipulent que chacun des trois partis politiques peut poser des questions aux témoins. Vous venez ici, vous représentez un organisme, vous parlez et on vous entend, c'est sûr, mais vous venez ici représenter un groupe. Je pense que mes collègues autour de la table aimeraient bien pouvoir vous poser des questions. Si on vous accorde 45 minutes, cela va à l'encontre des règles de notre Comité, et je ne peux, à titre de coprésident, permettre cela. Nous ne l'avons jamais fait jusqu'à présent et je n'ai aucunement l'intention de commencer aujourd'hui.

Alors, je vous demande de conclure dans une minute tout au plus—pas cinq minutes—une minute, ce qui veut donc dire 60 secondes. Ensuite, nous entamerons la période des questions.

[Translation] .

Je suis fier d'être Canadien, *an equal Canadian citizen of a Canada.* . . construit pas le peuple fondateur, les autochtones, les anglophones, les francophones.

Je suis prêt à défendre et à servir le Canada au prix de ma vie.

Le Québec appartient à tous les Canadiens. Je dois ajouter ceci.

Demographic majority is only temporary. Indeed, if Canadian citizens coming from China became aware of their great reproductive potential, the *Belle Province* would become a little China in a wink. Should Chinese then become the official language in Quebec? Please note that in single city of China, you can find 13 million people! So we must build a new Quebec on the historical basis of founding people, the anglophones, the francophones who have both benefited from the hospitality of the members of the First Nations, the cornerstone of the foundation of Canada.

Quebecers, you can see that the distinctiveness of Quebec is based on its multicultural mix. Indians, Chinese, Jews, Italians, Haitians, Greeks, Vietnamese and those from French origin who now are the demographic majority are all Quebecers, on an equal footing.

What we need for an optimum development is to be able to live in complete harmony, in mutual respect and understanding. Yes, Quebec is a distinct society, a world in miniature, une sorte de microcosme. This diversification is the essence of Canada, since pioneers coming from everywhere could not replace the culture of the First Nations with theirs. I understand that there has been many attempts at assimilation, without great results. Canada, like Quebec, remains a multicultural country.

Je dois rendre hommage à un grand ministre du Multiculturalisme, l'honorable Gerry Weiner.

To put up with the ignominy of an assimilation process would show a weakness of character, similar to—

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Belhomme, we have been listening to you for twenty minutes now. Our rules are very clear. When we accept the presentation of a witness, we allow ten or fifteen minutes to the witness, and we can sometimes go up to twenty minutes. But there are limits.

There is a strong disagreement here. According to our rules, each of the three political parties can ask questions to the witnesses. You come here, you represent an organization, you talk and we listen, of course, but you are here to represent a group. I believe my colleagues around the table would like to ask you a few questions. If we give you 45 minutes, this flies in the face of the rules of the committee and I will not allow this as Joint Chairman. We have never done so before, and I have no intention of starting it now.

So I would ask you to conclude in not more than one minute—not five minutes, one minute, and I mean 60 seconds. We will then start the question period.

M. Belhomme: Ceci étant dit, retournons au sujet qui nous préoccupe, le projet de modification de la Constitution.

It is not the time to lay blame; it is time to come to the help of our country, Canada.

Je n'ai pas la prétention d'être un juriste ou un expert en droit constitutionnel. Mais après avoir fouillé le document constitutionnel, je suis arrivé à quelques conclusions.

You have some of the conclusions of my analysis.

About the Constitution Act of 1867, Sections 26, 36, 91, 92, and 93, I have some reservations.

• 1735

Regarding the Constitution Act of 1982, Sections 1, 28, 23.(a), 3.(a), 33, and 38, I also have some reservations. But I really do not see the reason for us to be so alarmed regarding the three-year delay for ratification.

A constitution is a living document. We should not rush such an important process, or our children will pay the consequences.

I must say-

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nous allons commencer. . .

M. Belhomme: J'allais conclure, monsieur le président... Alors, dans ma conclusion, je vous donnerai la suite.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Oui, mais vous pourrez déposer votre document. Nous allons commencer la période des questions et vous apporterez vos conclusions en répondant aux différentes questions que chacun des partis politiques ici ne manquera pas de vous poser.

Je commence avec le groupe libéral.  $M^{\text{me}}$  Maheu, et ensuite  $M^{\text{me}}$  Campbell. Madame Maheu, vous avez la parole.

Mme Maheu: Monsieur Belhomme, vous avez parlé au début que vous représentez un parti politique, *Rainbow Coalition*, est-ce bien cela?

M. Belhomme: Oui, provincial.

Mme Maheu: Provincial, bon, d'accord. Je vous remercie.

Pendant votre discours, avez-vous dit que la bataille doit être menée «au Québec», ou avez-vous dit «par Québec»? Et on doit envisager un nouveau Québec? Pourriez-vous m'éclairer un peu plus sur ces deux points.

M. Belhomme: Je veux dire, comme je l'ai dit dans mon exposé,

Let me say it in English-

Mrs. Maheu: Fine.

Mr. Belhomme: —because I know that they can translate in French.

I was saying that when it comes to the time of the referendum-

Mrs. Maheu: You mean the 1992 referendum?

Mr. Belhomme: That is right. Bourassa and Parizeau are telling us what it is going to be, but we are the ones who have to go behind the boxes and mark our ballots and answer the questions.

[Traduction]

Mr. Belhomme: This being said, let us get back to our subject, the constitutional reform.

Ce n'est pas le moment d'accuser qui que ce soit, mais celui d'aider notre pays, le Canada.

I do not claim to be a law or constitutional expert. But after studying the constitutional document, I have drawn a few conclusions.

Vous avez certaines de ces conclusions dans mon analyse.

J'ai des réserves au sujet des articles 26, 36, 91, 92 et 93 de la Loi constitutionnelle de 1867.

J'ai également des réserves au sujet des articles 1, 28, 23.a), 3.a), 33 et 38 de la Loi constitutionnelle de 1982. Mais je ne vois vraiment pas pourquoi on fait tout un plat du délai de ratification de trois ans.

Une Constitution est un document vivant. Il ne faut pas précipiter un processus aussi important, sinon nos enfants en paieront le prix.

Je dois dire...

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): We will now begin. . .

Mr. Belhomme: I was going to conclude, Mr. Chairman. . . In my conclusion, I will then give you the rest.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Yes, you can table your document. We will begin the question period and you can bring forth your conclusions while answering the questions that each political party will surely ask.

I will start with the Liberals. Mrs. Maheu, and then Mrs. Campbell. Mrs. Maheu, you have the floor.

Mrs. Maheu: Mr. Belhomme, you have said in the beginning that you represent a political party, the Rainbow Coalition, is it not?

Mr. Belhomme: Yes, it is provincial.

Mrs. Maheu: Provincial, very well. Thank you.

In your presentation, did you say that the battle must go on in Quebec, or that it should be fought by Quebec? And we should contemplate a new Quebec? Could you please clarify a bit more those two points.

Mr. Belhomme: I want to say, as I did in my presentation,

Je vais le dire en anglais...

Mme Maheu: Bien.

M. Belhomme: . . . parce que je sais qu'on pourra me traduire en français.

Je disais donc que lorsqu'on en viendra au référendum...

Mme Maheu: Vous parlez du référendum de 1992?

M. Belhomme: Oui. Bourassa et Parizeau nous disent ce que cela sera, mais c'est à nous qu'il reviendra de répondre aux questions, dans l'isoloir.

This is what I meant. I am not saying that the whole of Canada does not have a role to play. That is why you are here, and that is why I have come in front of you, but I say the real game is going to be there.

Mrs. Maheu: Yes, but I think what this committee is trying to do and what several other groups are working towards is resolving the situation in the rest of Canada, trying to get to a point where we can amend our Constitution or modify our Constitution to enable the offer that should come from Canada to Quebec to be made prior to the fall of 1992.

The referendum may be a fully and totally different situation at that point.

You are making it sound as though we are fighting 1980 again, and I do not think that is necessarily so.

I just want your comments.

Mr. Belhomme: I might be a prophet of doom, if you might qualify me as such, but from my experience and from what I have heard, I know that we will have a referendum, and we might realize it too late. So we have to be very cautious. This is why I am here. I am very sorry that I was not able to tell you what I came here to articulate, my ideas coming out of the impact, if we could do it honourably, without prostitution. That is the word I used, because Canada is interested in people who will stand for it no matter what.

Mrs. Maheu: I am quite sure we all realize that there will be a referendum in 1992. The problem is that Canada has to come up with some resolution, some offer that will make the majority of Quebeckers feel welcome and feel that the rest of Canada really wants them. That is what we are facing. In order to do that we are supposed to be looking at ways to amend the formula now that will permit us to get to that point.

• 1740

Mr. Belhomme: Yes. I have thought about that, and these are some of the suggestions that I have. I endorse the idea of a special assembly, and I believe the focal point of all this exercise is on Quebec. If the Liberal Party and the PQ refuse to be part of that national assembly, then we should have the parties that are officially authorized in Quebec, parties that have received a mandate from the people of Quebec to be part of this national assembly.

So I am talking about those parties that are susceptible to form the new Government of Quebec. I am talking about the Rainbow Coalition Party of the Province of Quebec. I am talking about the Equality Party. I am talking about even the New Democratic Party, if they are not following the Liberals and the PQ, saying that they do not want to be part of it.

I also believe that we should have in that assembly three constitutional experts, one with the competence of the joint chairman, because I appreciate his competence, his love for Canada.

Mrs. Maheu: Hear, hear. He is also a dean of constitutional law.

Mr. Belhomme: I would also like to have one English-language person, like the one who came from Kingston, Ontario, who is also a constitutional lawyer.

[Translation]

C'est ce que je voulais dire. Je ne dis pas que le Canada dans son entier n'a pas de rôle à jouer. C'est la raison de votre présence ici, et de la mienne devant vous. Mais je dis que la vraie bataille se déroulera à ce moment-là.

Mme Maheu: Oui, mais je pense que ce que ce comité et d'autres groupes s'efforcent de faire, c'est de trouver une solution pour le reste du Canada, arriver à modifier la Constitution afin de faire une offre au Québec avant l'automne 1992.

Le référendum pourrait alors se revêter une situation tout à fait différente.

À vous entendre, on se croirait revenu à la bataille de 1980, et je ne pense pas que ce soit nécessairement le cas.

Avez-vous des commentaires?

M. Belhomme: Je suis peut-être un prophète de malheur, et vous pouvez me donner ce titre, mais d'après mon expérience et d'après ce que j'ai entendu, je sais que nous aurons un référendum et que nous pourrions nous en rendre compte trop tard. Il faut donc être très prudent. C'est la raison de ma présence ici. Je regrette de ne pas avoir pu vous dire tout mon message, toutes mes idées sur les répercussions et la manière de s'en tirer honorablement, sans prostitution. C'est le mot que j'ai utilisé, parce que le Canada s'intéresse aux gens qui le défendront quelles que soient les circonstances.

Mme Maheu: Je suis convaincue que nous sommes tous conscients qu'il y aura un référendum en 1992. Le problème, c'est que le Canada doit présenter une résolution, une offre qui fera que la majorité des Québécois es sentira à l'aise et réellement désirée par le reste du Canada. Voilà le problème. Pour le régler, nous sommes censés trouver des manières de modifier maintenant la formule, afin de relever le défi.

M. Belhomme: Oui. J'y ai songé et voici quelques-unes de mes suggestions. Je suis d'accord avec l'idée d'une assemblée spéciale et je pense que cet exercice devrait se concentrer sur la situation du Québec. Si le Parti libéral et le PQ refusent de participer à cette assemblée nationale, il faudrait autoriser à le faire les partis officiels du Québec, ceux qui ont reçu un mandat du peuple québécois pour faire partie de cette assemblée nationale.

Je parle donc de ces partis qui sont susceptibles de former le nouveau gouvernement du Québec. Je parle du Parti Coalition Arc-en-ciel de la province de Québec. Je pense également au Parti Égalité. Je pense même au Nouveau Parti démocratique, s'il n'emboîte pas le pas aux Libéraux et aux Péquistes en décidant de ne pas en faire partie.

Je pense également que cette assemblée devrait comprendre trois constitutionnalistes, dont l'un de la trempe du coprésident, dont j'apprécie la compétence et l'amour du pays.

Mme Maheu: Bravo, nous sommes d'accord. Il est également doyen de l'école de droit constitutionnel.

M. Belhomme: J'aimerais également qu'il y ait un anglophone, comme celui qui venait de Kingston en Ontario et qui était constitutionnaliste.

I would like to have one or so from the ethno-multicultural milieu. Also, I think we should have one member of each of the federal parties in the House of Commons.

I think we should have the Hon. Joe Clark as a counsellor, even as a moderator.

Mrs. Maheu: No women?

Mr. Belhomme: I am not finished. Please give me a chance.

Mrs. Maheu: We attacked him. We just did not want to be left

Mr. Belhomme: I believe we should also have in this national assembly representatives of all the different groups in the community, the women, the handicapped, and the poor.

Mrs. Campbell: And put men in there too.

Mr. Belhomme: They can be men or women. I only know constitutional experts who are men. If I knew women who were constitutional experts, of course I would have said their names.

Mrs. Campbell: Thank you.

Mr. Belhomme: I think we should add some people from the autochthons to this assembly. They would come from each of the provinces and territories. Their National Chief, George Erasmus, should also be in this assembly.

At least we would then have some feeling of legitimacy. If Quebec comes back and says it does not agree with what we have done, we could say that Canada has spoken.

Mr. Nystrom: Thank you very much for your views. I wonder if you can tell us a bit more about your party, the Rainbow Coalition.

I am from Saskatchewan. I had not heard of your party until today, and it may be useful for the record if you give us a bit of background on your party. I do not want you to reveal all your membership statistics and so on, but perhaps you could tell us what kinds of people are involved, where they are from, and so on.

Mr. Belhomme: I did not come here, really, to have some forum for my party, but I accept your questions.

• 1745

The Rainbow Coalition Party of the province of Quebec is a coalition of all groups in Quebec: Italians, Greeks, Jews, Haitians, Chinese, you name it; all of them are part of it. We were authorized in 1990, so we have been working for one year. We are working on building our ridings. We have not had our convention yet. We hope to have our convention by next fall.

If you are interested, the program of our party is this: to fight against unemployment and poverty; to fight for a united Canada; to fight against crime; to fight against salary inequality between men and women; to fight against increased tuition fees; to guarantee full respect for the rights of all citizens; and to protect the environment. This is our seven-point program. At the convention, we will elaborate on these seven points to establish our platform.

#### [Traduction]

Il faudrait que le troisième vienne du milieu ethno-multiculturel. Il faudrait de plus que soit représenté par un député chacun des partis fédéraux.

Il faudrait de plus que l'honorable Joe Clark soit conseiller, peut-être même animateur.

Mme Maheu: Pas de femmes?

M. Belhomme: Je n'ai pas terminé, laissez-moi le temps.

Mme Maheu: Nous l'avons attaqué. Nous voulions simplement nous assurer de ne pas être mises de côté.

M. Belhomme: Il faudrait également qu'il y ait dans cette assemblée nationale des représentants des différents groupes de la collectivité, soit des femmes, des handicapés et des pauvres.

Mme Campbell: Et aussi des hommes.

M. Belhomme: Ce pourrait être autant des hommes que des femmes. Je ne connais que des hommes qui soient experts en matière constitutionnelle. Si je connaissais des femmes qui sont expertes dans ce domaine, je les aurais bien sûr nommées.

Mme Campbell: Merci.

M. Belhomme: Je pense qu'il faudrait également ajouter des représentants des autochtones. Ils proviendraient de chacune des provinces et des territoires. Leur chef national, George Erasmus, ferait également partie de l'assemblée.

Nous aurions alors un sentiment de légitimité. Si le Québec se disait en désaccord avec ce qui a été fait, nous pourrions dire que le Canada a dit ce qu'il avait à dire.

M. Nystrom: Merci beaucoup pour vos opinions. Pourriezvous nous parler un peu de votre parti, la Coalition Arc-en-ciel.

Je suis de la Saskatchewan. Je n'ai jamais entendu parler de votre parti jusqu'ici et il pourrait être utile que nous ayons quelques renseignements à son sujet dans le compte rendu. Je ne veux pas connaître toutes vos statistiques sur les membres, par exemple, mais vous pourriez me parler en gros de la composition de votre parti, de la provenance de vos membres, etc.

M. Belhomme: Je ne suis pas venu ici pour avoir une tribune pour mon parti, mais j'accepte de répondre à vos questions.

La Coalition Arc-en-ciel de la province de Québec est une coalition de tous les groupes du Québec: Italiens, Grecs, Juifs, Haïtiens, Chinois, etc.; tous en font partie. Nous sommes devenus un parti officiel en 1990 et nous travaillons donc depuis un an. Nous nous faisons connaître dans chaque comté. Nous n'avons pas eu de congrès encore; nous espérons en tenir un l'automne prochain.

Si cela vous intéresse, voici le programme de notre parti: lutter contre le chômage et la pauvreté; lutter pour un Canada uni; lutter contre le crime; lutter contre les disparités salariales entre les hommes et les femmes; lutter contre l'augmentation des frais de scolarité; garantir un respect total des droits de tous les citoyens; et protéger l'environnement. Voilà notre programme en sept points. Lors du congrès, nous étofferons ces sept points pour rédiger notre plate-forme.

Mr. Reid: You talked about your assembly and the make-up of that assembly. Obviously you have taken into account representation from a number of different groups. One of the problems we face, quite clearly, is the urgency of time. I think everybody around this table recognizes that we are confronted, in realistic terms, with an 18-month deadline, whereby all Canadians, from sea to sea, will need to see some real progress toward consensus.

One of the things we are looking at, obviously, is one of the ways to develop that consensus, which involves public participation. You have talked about your constituent assembly or your national assembly. One of the problems is putting it all together, having it decide what it wants to do and have the progress made in the time that is there. Do you think we have the time to develop a constituent asssembly, get it in place, and have its work done?

Mr. Belhomme: I think with the patriotic will and the know-how of the people that I suggested be part of this assembly... Our moderator will be someone with a lot of experience, our next Prime Minister, the Hon. Joe Clark. Even if the discussion becomes very hard, he will be able to cheer us in order for us to go on. We also have three constitutional law experts who we know have a lot of experience. These people also know the urgency for a Canada where we all feel at home. They will be able to help us go on, and we will be able to come up with the type of Canada we want, because the Constitution, as you know, is a question of the people, by the people, and for the people. Immediately after the Constitution is repatriated, the government has nothing more to do with it. It is now owned by the people. We have to have the people involved in it.

Mr. Reid: I agree.

Mr. Belhomme: This is why we have to look at the urgency. We also have to look at the Canada we want to build, because we do not want that sword to continue to be over our head. I am tired of it. I fought it in 1980. If I have to fight it again in 18 months. . . I do not want to have to fight it again.

Mr. Reid: I understand that.

• 1750

Mr. Belhomme: So I am saying that we will all work together, and with the national will, the political will, the know-how, and the people and the leaders we have, we will succeed.

Mr. Reid: I have to say that your emotion, conviction, and optimism are something I wish everybody who came before this committee had, and this whole country shared, because it is that conviction and that will that we will need. I thank you for coming here today.

Mr. Belhomme: Thank you.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Belhomme, au nom du Comité, je désire vous remercier pour votre présentation. Vous avez dit au début que vous n'aviez pas de texte, mais que vous pourriez nous en faire parvenir

[Translation]

M. Reid: Vous avez parlé de votre assemblée et de sa composition. Vous avez manifestement pris en compte une représentation de bon nombre de groupes. L'un de nos problèmes est évidemment celui du manque de temps. Pour être réaliste, je pense que tout le monde autour de la table reconnaît que nous sommes devant un délai de 18 mois pendant lequel il faudra que tous les Canadiens, d'un océan à l'autre, voient une évolution vers le consensus.

Il nous faut certainement trouver des moyens d'arriver à ce consensus, notamment grâce à la participation du public. Vous avez parlé d'une assemblée constituante ou d'une assemblée nationale. Mais le problème, c'est de la mettre sur pied, de lui faire décider de ce qu'elle veut et de progresser dans le temps qui nous est imparti. Pensez-vous que nous avons le temps de mettre sur pied une assemblée constituante, de la faire fonctionner et même de voir la fin de ses travaux?

M. Belhomme: Je pense qu'avec la volonté patriotique et la compétence des gens dont j'ai suggéré la nomination à cette assemblée... L'animateur devrait être quelqu'un qui a beaucoup d'expérience, notre prochain premier ministre, l'honorable Joe Clark. Même si les discussions deviennent difficiles, il saura réveiller notre enthousiasme pour que nous continuions. Nous aurions également trois constitutionnalistes qui ont une grande expérience. Ils savent également combien il est urgent d'avoir un Canada où chacun se sentira chez soi. Ils nous aideront à avancer, et nous pourrons trouver le genre de Canada que nous voulons, parce que la Constitution, comme vous le savez, est une question qui concerne le peuple: elle est faite par le peuple, pour le peuple. Immédiatement après le rapatriement de la Constitution, le gouvernement ne voulait plus s'en mêler. Elle est maintenant entre les mains du peuple. Il faut que le peuple se mette de la partie.

M. Reid: Je suis d'accord.

M. Belhomme: C'est pourquoi il faut tenir compte du peu de temps qu'il nous reste. Mais il faut également chercher le Canada que nous voulons construire pour que cette épée de Damoclès cesse de nous menacer. J'en ai assez. J'ai lutté en 1980. Si je dois lutter de nouveau dans 18 mois. . . J'aimerais mieux ne pas avoir à lutter de nouveau.

M. Reid: Je comprends.

M. Belhomme: Je dis donc que nous devrons travailler tous ensemble, et avec la volonté nationale, la volonté politique, les compétences nécessaires, les gens et les dirigeants que nous avons, nous réussirons.

M. Reid: J'aimerais bien que tous les témoins que nous avons entendus aient votre enthousiasme, votre conviction et votre optimisme. Il faudrait également qu'on retrouve cette attitude partout au pays, parce que c'est de cette conviction et de cette volonté que nous aurons besoin. Je vous remercie d'être venu.

M. Belhomme: Merci.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Belhomme, on behalf of the committee, I wish to thank you for your presentation. You have said in the beginning that you had no text but that you could send us a copy later. If

une copie. Si vous avez des conclusions écrites qui portent directement sur les termes de notre mandat, c'est-à-dire la formule d'amendement, le référendum et les assemblées constituantes, nous les lirons avec plaisir et nous en tiendrons compte.

Mr. Belhomme: If you will allow me to answer that, we should try to stay away from the referendum, because I consider a referendum a two-edged sword: as we say in medicine and pharmacology, the steroids and the hormones are two-edged swords that can do some good but can do a lot of harm. The referendum should be, I will say, something of large results. We should try in the national assembly to come up with what we want Canada to be, and from there on we would decide what else to do, but not with a referendum.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Belhomme.

Mr. Belhomme: Thank you very much.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nous avons un autre témoin, M. Robert E.S. Morgan. Monsieur Morgan.

Mr. Robert E.S. Morgan (Individual Presentation): Mr. Chairman, first of all I would like to express my thanks to Sharron Scullion, with whom I have been in contact in order to try to get a hearing before this committee for the past month, for her courtesy and co-operation.

I would also like to thank the various members of the press without whose help I would not have been permitted to come to this hearing today.

One of the advantages of being the last speaker on the list is that you have a chance to hear what has gone before.

It is rather interesting that the name of General de Gaulle was raised. I would point out in connection with General de Gaulle that at the time my father went into the forces, France was occupied under pretty horrid conditions, at which time Winston Churchill offered the Government of France a common citizenship, no constitution committees, no horsing around. It was a crisis, and the offer was made then and there. I guess it is unfortunate it did not happen. But he did more than that. He got up in Parliament and said to the Prime Minister of the day: "In the name of God, go." And Neville Chamberlain went.

Churchill then formed a national government. He invited Clement Attlee, the Leader of the Labour Party, to be the vice-premier. He appointed Stafford Cripps, the Leader of the Commonwealth Party, to be his chief representative to Moscow, and forged an alliance with the great Satan of the day, with whom one would never have expected Churchill to co-operate.

• 1755

I suggest today that we have drastic need of firm leadership from the federal government. When I come to the last point in my brief, I come to my major recommendation as to the general path in which this committee should be proceeding.

I may say before this that I support the idea of a constituent assembly, but even General de Gaulle gave the results of his new constitution to the people of France for their approval.

#### [Traduction]

you have written conclusions about the terms of our mandate, that is the amendment formula, the referendum and the constituent assembly, we will gladly read them and take note of them.

M. Belhomme: Permettez-moi de vous répondre. A mon avis, il faudrait éviter le référendum que je considère comme une arme à double tranchant. Comme on le dit en médecine et en pharmacologie, les stéroïdes et les hormones sont des couteaux à double tranchant qui peuvent faire un peu de bien mais qui peuvent également faire beaucoup de torts. Le référendum aurait probablement de graves conséquences. Il faudrait que l'assemblée nationale s'efforce de décider du Canada que nous voulons et à partir de là, nous choisirons ce que nous ferons, mais pas un référendum.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Belhomme.

M. Belhomme: Merci beaucoup.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): We have one more witness, Mr. Robert E.S. Morgan. Mr. Morgan.

M. Robert E.S. Morgan (présentation individuelle): Monsieur le président, j'aimerais d'abord remercier Sharron Scullion, avec qui je communique depuis un mois pour obtenir de comparaître devant votre comité. Elle a été très courtoise et m'a beaucoup aidé.

J'aimerais également remercier les divers membres des médias sans l'aide de qui je n'aurais pas pu comparaître ici aujourd'hui.

L'un des avantages d'être le dernier témoin, c'est que l'on peut écouter tous les autres qui nous précèdent.

Il est intéressant qu'on ait cité le nom du général de Gaulle. A ce sujet, je signale que lorsque mon père est entré dans l'armée, la France vivait les affres de l'occupation, et Winston Churchill a offert au gouvernement de la France une citoyenneté commune, sans comité constitutionnel et sans tambour ni trompette. Dans cette situation de crise, l'offre a été faite simplement, au moment même. Il est probablement malheureux qu'on ne l'ait pas acceptée. Mais il a fait plus encore. Il s'est levé au Parlement et a dit au premier ministre de l'époque: «Au nom de Dieu, partez.» Et Neville Chamberlain est parti.

Churchill a alors formé un gouvernement national. Il invita Clement Attlee, le chef du Parti travailliste, à être vice-premier ministre. Il a nommé Stafford Cripps, le chef du Parti du Commonwealth, comme principal représentant à Moscou. Il a ensuite formé une alliance avec le grand Satan de l'époque, avec lequel on ne s'attendait certainement pas que Churchill collabore.

Je pense que nous avons un grand besoin de leadership au sein du gouvernement fédéral. En présentant le dernier point de mon mémoire, je ferai ma principale recommandation sur la voie que devrait choisir le comité.

Mais avant, permettez-moi de dire que j'appuie l'idée d'une assemblée constituante, et que même le général De Gaulle a soumis sa nouvelle Constitution à l'approbation de la population française.

Do we have a real constitutional crisis, or are we faced with a situation that is an electoral manipulation? I cannot answer that question. We have a security service; perhaps they can. But if it is a real crisis and not just a political manipulation, then obviously we need to look at our present Constitution.

In a constitutional monarchy, the executive branch of government, in addition to administrative powers, has recourse to emergency powers under the peace, order, and good government section of the War Measures Act. It can in the name of the sovereign rule by decree, or it can form a national, all-party government, ensuring parliamentary co-operation either before or after calling a national election, or it can postpone the national election.

Continued constitutional uncertainty is not only economically costly, but leads to widespread cynicism among citizens, endangering both collective and individual well-being.

In this brief I have not dealt with the relative advantages of monarchical or republican structures of government, nor with the division of powers between the national and provincial authorities, except insofar as there are recommendations for a more influential Senate—elected, effective, and equal.

The proposals for revised provincial boundaries arise out of continued constitutional amendments by political manipulation and judicial interpretations, particularly insofar as they affect schoolboards and other forms of municipal or county government.

Hence, we must consider the decline of the direct participation by citizens in local affairs and the growth of tiered bureaucracy.

That is really all I have to say, apart from the brief you have in front of you. I would be glad to answer any question.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Morgan.

Mr. Nystrom, please.

Mr. Nystrom: Thank you very much, Mr. Morgan, for your brief and for your presentation.

I was going to ask you a couple of questions we have had before us over the last few weeks. Some people have advocated a national referendum on constitutional issues. Do you think a referendum would be a wise thing to do, or would that be potentially very divisive and very destructive?

Mr. Morgan: I think a referendum is an absolute essential at the last stage, after the constituent assembly, after the provincial premiers and the federal Prime Minister have got together and worked out an arrangement.

Mr. Nystrom: So you would use the last stage to ratify a constitutional change?

Mr. Morgan: Absolutely.

Mr. Nystrom: Would you have what you might call a regional majority—a majority of Atlantic Canadians, Quebeckers, Ontarians, westerners—or just a straight majority?

[Translation]

Vivons-nous vraiment une crise constitutionnelle ou s'agit-il d'une manipulation politique, dans un but électoral? Je ne peux pas répondre à cette question. Nous avons un service de renseignements qui pourrait peut-être nous renseigner. Mais s'il s'agit vraiment d'une crise, et pas seulement de manipulation politique, alors il nous faut vraiment nous pencher sur notre Constitution actuelle.

Dans une monarchie constitutionnelle, l'élément exécutif du gouvernement, en plus de pouvoirs administratifs, peut avoir recours à des pouvoirs d'urgence en vertu de l'article sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la Loi sur les mesures de guerre. Il peut alors, au nom du Souverain, diriger par décret, ou former un gouvernement national composé de tous les partis, en veillant à la collaboration des parlementaires avant ou après une élection nationale. Il peut également reporter une élection nationale.

L'incertitude constitutionnelle prolongée coûte non seulement cher au point de vue économique, mais peut également nourrir le cynisme des citoyens et menacer ainsi le bien-être collectif et individuel.

Dans le mémoire, je n'ai pas traité des avantages relatifs des structures de gouvernement monarchiques ou républicaines, ni du partage des pouvoirs entre les instances nationales et provinciales, sinon pour recommander un poids accru du Sénat, un Sénat élu, efficace et égal.

Le remaniement proposé des frontières provinciales découle des modifications constitutionnelles répétées par manipulation politique ou par interprétation juridique, particulièrement dans la mesure où elles touchent les conseils scolaires et les autres formes de gouvernement municipal ou régional.

Il nous faut donc considérer le déclin de la participation directe des citoyens dans les affaires locales et la croissance des divers paliers de bureaucratie.

C'est là essentiellement ce que j'avais à dire, en plus de ce qui se trouve dans mon mémoire, que vous avez reçu. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Morgan.

Monsieur Nystrom, s'il vous plaît.

M. Nystrom: Merci beaucoup, monsieur Morgan, pour votre mémoire et votre exposé.

J'allais vous poser quelques questions dont nous avons été saisis au cours des dernières semaines. Certains avancent l'idée d'un référendum national sur les questions constitutionnelles. Pensez-vous qu'il serait sage de tenir un référendum ou que cela pourrait semer la zizanie et être très destructeur?

- M. Morgan: Le référendum est à mon avis absolument essentiel à la dernière étape, après l'assemblée constituante, après les rencontres des premiers ministres provinciaux et fédéral, quand on sera arrivé à un accord.
- M. Nystrom: Cette dernière étape servirait donc à la ratification d'une réforme constitutionnelle?
  - M. Morgan: Certainement.
- M. Nystrom: Préféreriez-vous ce que l'on appelle une majorité régionale, soit une majorité dans l'Atlantique, au Québec, en Ontario et dans l'Ouest ou une majorité simple?

Mr. Morgan: I think in that case it would depend on how the referendum was put.

In matters affecting language, for example, I think there would have to be regional majorities. In general, I think a referendum is a referendum.

Mr. Nystrom: In some organizations, not just political parties, when they make a constitutional change they require a two-third vote or a 60% vote. I wonder if a 50% majority is enough in terms of changing our Constitution.

• 1800

Mr. Morgan: No. I certainly think if it is going to be widely accepted then there should be a minimum in the range of 70%.

Mr. Nystrom: I think that is reasonable. You have to have a really solid majority, because the Constitution is very basic, and you do not unite a country by a 49%, 50% or 51% vote. You see the potential for destruction in the years that lie ahead.

Mr. Morgan: In the Quebec referendum, if you remember, the results were 60:40, and the matter is still not settled.

Mr. Nystrom: That is right. Even that was not decisive enough.

You mentioned Winston Churchill and how he involved people from opposition parties. Are you advocating the possibility of a national unity government in this country?

Mr. Morgan: I am.

**Mr. Nystrom:** The Prime Minister may take someone like Mr. Duhamel from the Liberal Party and someone from the NDP and put them in the Cabinet in prominent roles.

Mr. Morgan: That is right.

Mr. Nystrom: You think that would be good for the unity of the country and would make a very strong—

Mr. Morgan: I see no other way that we can get around this continuing crisis unless that is done. Otherwise, the Prime Minister is a prisoner of political expediency.

Mr. Nystrom: I think this is a new and interesting idea for a national unity government. I think you are the first witness who has said this to us. After hearing a couple of hundred witnesses, we do not always hear new ideas, but this is a new and novel one. Thank you very much.

I guess one positive thing about it, Ross, is that it would get rid of a lot of bad Conservative Cabinet ministers.

Mr. Nicholson: I have a point of clarification. Mr. Duhamel, were you nodding when that suggestion was made that you would be part of a coalition government if offered a Cabinet post?

Mr. Duhamel: Only if the Prime Minister were to step aside, obviously, and let me lead that new government.

[Traduction]

M. Morgan: Je pense que tout dépend de la question référendaire.

Pour les questions relatives à la langue, par exemple, il faudrait des majorités régionales. En général, je pense qu'un référendum est un référendum.

M. Nystrom: Dans certains organismes, et pas seulement des partis politiques, il faut une majorité des deux tiers ou de 60 p. 100 pour un changement constitutionnel. Je me demande si une majorité de 50 p. 100 est suffisante pour modifier notre Constitution.

M. Morgan: Non. Pour qu'il y ait une acceptation générale, il faudrait une majorité d'au moins 70 p. 100.

M. Nystrom: Je pense que cela est raisonnable. Il faut avoir une solide majorité, car la Constitution est très fondamentale, et on ne peut unir un pays par un vote de 49, 50 ou 51 p. 100 sans entrevoir la possibilité de destruction dans les années à venir.

M. Morgan: Si vous vous rappelez bien, lors du référendum au Québec, les résultats étaient de 60 contre 40, et la question n'est toujours pas réglée.

M. Nystrom: Même une majorité de 60 p. 100 n'a pas été suffisamment catégorique.

Vous avez parlé de Winston Churchill et de la façon dont il faisait participer ceux des partis de l'opposition. Est-ce que vous prônez la possibilité d'un gouvernement d'unité nationale au Canada?

M. Morgan: Oui.

M. Nystrom: Le premier ministre pourrait prendre quelqu'un comme M. Duhamel du Parti libéral et un autre député néo-démocrate et leur donner un rôle important au sein du Cabinet.

M. Morgan: C'est exact.

M. Nystrom: Vous estimez que cela serait bon pour l'unité du pays et que cela renforcerait. . .

M. Morgan: Je ne vois aucune autre façon pour nous de nous sortir de cette crise. Autrement, le premier ministre est prisonnier de l'opportunisme politique.

M. Nystrom: L'idée d'un gouvernement d'unité nationale est nouvelle et intéressante. Je crois que vous êtes le premier témoin à nous proposer cette idée. Nous avons entendu quelques centaines de témoins qui n'ont pas toujours proposé de nouvelles idées, mais ce que vous proposez est nouveau et innovateur. Merci beaucoup.

Ce qui est positif dans tout cela, Ross, c'est que l'on pourrait se débarrasser de nombreux ministres conservateurs au sein du Cabinet.

M. Nicholson: Il y a un point que j'aimerais éclaircir. Monsieur Duhamel, faisiez-vous un signe de tête affirmatif lorsqu'on a proposé que vous formiez un gouvernement de coalition si l'on vous offrait un poste au sein du Cabinet?

M. Duhamel: Seulement si le premier ministre se retirait pour me laisser diriger le nouveau gouvernement.

**Mr. Nicholson:** You have already gone too far. I can see that it would not work.

Thank you for your brief, Mr. Morgan. I was interested in your plans to redivide the country into different provincial groups. When I saw the part about Toronto getting its own provincial status, I was tempted to ask whether the capital would go back to Niagara-on-the-Lake, which happens to be in my area.

The question I did want to put to you is about your grouping of Cape Breton Island, the Magdalen Islands, Anticosti Island and Prince Edward Island in one province.

Mr. Morgan: I said perhaps Anticosti.

Mr. Nicholson: You talked about their common geographic and historical roots. I guess ours is the job of recommending the doable and the possible. Do you think, in your knowledge of that particular area, that the people in those areas would be interested in forming a province other than the ones in which they are in at the present time?

Mr. Morgan: I have lived and worked in four or five provinces of Canada, and I have travelled throughout the country. I do not know how far to go into this, but every time I drive down to visit my daughter and son-in-law in Prince Edward Island, I travel through New Brunswick. I see Acadian flags flying all the way down, from the Quebec border as far as the Borden ferry. These people obviously have a feeling of community. I certainly know there are various regions, and not only in Quebec, that feel terribly neglected by their provincial governments.

The region of the Gaspé, the South Shore, and the region around Ottawa, up in the Pontiac region, have been terribly neglected. Quebec taxation money either goes in or around Quebec City or, to a lesser extent, in Montreal, and Montreal is continually complaining that it is not getting its fair share.

• 1805

Mr. Nicholson: Let us return to the question of the Maritimes. Tell me what you think about the idea of a union in the Maritimes. Would that be somewhat along the lines you are thinking of, a new grouping along regional interests?

**Mr. Morgan:** It could be. But I think if there is going to be a union in that case, it ought to include the Gaspé area too.

M. Blackburn: J'apprécie votre tentative.

Monsieur Morgan, je reviens au partage des des provinces que vous mentionniez. Si je comprends bien, Toronto, Montréal et Vancouver deviendraient trois nouvelles provinces selon votre proposition.

M. Morgan: Oui.

M. Blackburn: Également, vous mentionnez que certaines autres villes, comme Québec, Winnipeg, Edmonton et Halifax, devraient jouir d'un statut particulier. Pourriez-vous préciser, dans votre esprit, quel serait ce statut-là?

M. Morgan: Oui. Je n'ai pas essayé, dans ce document, de clarifier exactement la frontière des régions. Mais je pense qu'un problème que nous avons maintenant, c'est qu'il y a de grandes provinces, comme l'Ontario et le Québec, d'autres

[Translation]

M. Nicholson: Vous êtes déjà allé trop loin. Je peux voir que cela ne pourrait fonctionner.

Je vous remercie de ce mémoire, monsieur Morgan. Je m'intéresse à votre proposition consistant à rediviser le pays en différents groupes provinciaux. Là ou vous parlez d'accorder un statut provincial à la ville de Toronto, j'ai été tenté de vous demander si cette région urbaine s'étendrait jusqu'à Niagaraon-the-Lake qui se trouve dans ma circonscription.

Je voulais vous poser une question au sujet du regroupement avec le Cap-Breton, les Îles-de-la-Madeleine, l'île d'Anticosti et l'Île-du-Prince-Édouard en une seule province.

M. Morgan: J'ai dit peut-être l'Île d'Anticosti.

M. Nicholson: Vous avez fait allusion à leurs origines géographique et historique communes. Notre travail consiste à faire des recommandations réalisables et possibles. D'après vos connaissances de cette région particulière, croyez-vous que les gens là-bas seraient intéressés à former une province autre que celles dans lesquelles ils vivent à l'heure actuelle?

M. Morgan: J'ai habité et travaillé dans quatre ou cinq provinces du Canada, et j'ai voyagé partout au pays. Chaque fois que je vais visiter ma fille et mon gendre en voiture à l'Île-du-Prince-Édouard, je dois passer par le Nouveau-Brunswick. Tout le long du chemin, je vois flotter les drapeaux acadiens, à partir du Québec jusqu'au traversier de Borden. Il est évident que ces gens ont un sentiment commun. Je sais qu'il y a diverses régions, et pas seulement au Québec, qui ont l'impression d'être terriblement négligées par leurs gouvernements provinciaux.

La Gaspésie, la Côte Sud et la région autour d'Ottawa, jusque dans la région du Pontiac, ont été terriblement négligées. L'argent des contribuables au Québec profite surtout à la ville de Québec ou à ses alentours, ou, dans une moindre mesure, à la région de Montréal, qui pourtant se plaint constamment de ne pas obtenir sa juste part.

M. Nicholson: Revenons à la question des Maritimes. Que pensez-vous de l'idée d'une union des Maritimes? Est-ce que cela correspondrait au principe que vous envisagez, soit celui d'un regroupement selon les intérêts régionaux?

M. Morgan: C'est possible. Mais je pense que s'il doit y avoir une union dans ce cas, il faudrait inclure la Gaspésie également.

Mr. Blackburn: I appreciate your attempt.

Mr. Morgan, let us come back to the grouping of provinces that you are suggesting. If I understand you correctly, Toronto, Montreal and Vancouver would become three new provinces, according to what you are suggesting.

Mr. Morgan: Yes.

Mr. Blackburn: You are also suggesting that other cities such as Quebec City, Winnipeg, Edmonton and Halifax, should enjoy a special status. Would you please specify what, in your opinion, that status would be?

Mr. Morgan: Yes. I did not attempt, in this brief, to determine the exact limits of the regions. I think that one of the problems we are now faced with is the fact that we have big provinces such as Ontario and Quebec, smaller provinces

un peu plus petites, comme la Colombie-Britannique, et d'autres encore, lesquelles sont beaucoup plus petites. À cause de cela, il y a une influence—j'ignore le qualificatif en français—mais c'est disproportionate, à une ou deux parties du pays, tandis que le reste réalise qu'il n'a d'influence sur quiconque.

- M. Blackburn: Dans votre scénario, est-ce que vous avez établi le nombre de provinces, globalement, qu'on retrouverait, à ce moment-là, au Canada? Non?
- M. Morgan: Non. C'est plutôt un problème démographique et ce sont ceux qui travaillent dans cette discipline, ceux qui détiennent les chiffres qui devront s'y pencher. Mais je crois qu'il faut que les citoyens de chaque région aient un choix, à savoir dans quelle province ils désirent demeurer. Par exemple, les citoyens de Hawkesbury, est-ce qu'ils désirent vraiment faire partie de l'Ontario? Peut-être avec une majorité d'environ 90 p. 100, ils préféreraient faire partie d'une section qui, maintenant, est le Québec.
- M. Blackburn: Si je suis votre orientation, nous pourrions avoir 20 ou 25 provinces, à ce moment-là, plutôt que 10 comme c'est le cas actuellement.
- M. Morgan: Il y en a bien cinquante aux États-Unis, un pays ayant presque la même superficie que le nôtre.
- M. Blackburn: Et chaque province aurait un nombre égal de sénateurs?
  - M. Morgan: Oui.
- M. Blackburn: Très bien. Je vous remercie de votre suggestion.
- Mr. Duhamel: We were talking about the national unity government in a more serious vein, because we were teaching each other. You gave one example during your presentation. At least, I retained one. Do you know of other examples where this approach has been used effectively?
- Mr. Morgan: I suppose that Pétain tried to do it in his own way under rather difficult circumstances, and that was not very successful or desirable.
- Mr. Duhamel: It is all right. I was just wondering, because I could not recall, and I thought perhaps you had another example. What is more important is understanding the reason. Because of the serious difficulties that we are experiencing constitutionally, from an economic and a number of other perspectives, you feel that this is one way, perhaps the best way, of keeping the country together. Have I understood that correctly?

• 1810

Mr. Morgan: Yes, I do, and I think if you just look at today's newspaper, you will see how the situation, if it continues this way, is likely to become worse. If we go on and muddle through until an election is called and then land up with a minority government—the Reform Party with large sections in the west and the Bloc québécois with large sections in Quebec—the national government will be so weakened that it will not be in a position to do anything at all.

#### [Traduction]

such as British Columbia, and other much smaller ones. Because of that, one or two regions have a disproportionate influence over the others, and the others realize that they do not have any influence over anyone.

Mr. Blackburn: In your scenario, did you determine how many provinces we would then have in Canada? No?

Mr. Morgan: No. This is more a demographic issue. Demographers, who have the data, will have to figure that out. But I think that the citizens of each region must have a choice as to which province they wish to live in. For example, do the citizens of Hawkesbury really wish to be part of Ontario? It may be that a majority of 90% would prefer to be part of a region that is now Quebec.

Mr. Blackburn: If I follow you, we might then end up with 20 to 25 provinces rather than the 10 we have now.

Mr. Morgan: There are at least 50 in the United States, a country that has almost the same surface as ours.

Mr. Blackburn: And each province would have an equal number of senators?

Mr. Morgan: Yes.

Mr. Blackburn: Fine. Thank you for your suggestion.

- M. Duhamel: Tout à l'heure, nous nous sommes taquinés l'un l'autre lorsque nous avons parlé d'un gouvernement d'unité nationale. Soyons un peu plus sérieux. Vous avez donné un exemple pendant votre exposé. Du moins, j'en ai retenu un. Pouvez-vous donner d'autres exemples où l'on a utilisé cette formule de façon efficace?
- M. Morgan: Je suppose que Pétain l'a essayée à sa propre façon dans des circonstances plutôt difficiles, mais il n'a pas eu beaucoup de succès.
- M. Duhamel: C'est bien. Je n'arrivais pas à me rappeler si vous aviez donné un autre exemple. Ce qui est encore plus important, c'est de comprendre la raison. Étant donné les graves problèmes que nous connaissons sur le plan constitutionnel, vous estimez que du point de vue économique et d'un certain nombre d'autres points de vue, il s'agit d'une façon, peut-être de la meilleure façon de maintenir l'unité du pays. Vous ai-je bien compris?
- M. Morgan: Oui. Si vous regardez les journaux d'aujourd'hui, vous verrez comment la situation pourrait empirer, si on continue de cette façon. Si on continue à essayer de se débrouiller tant bien que mal jusqu'aux prochaines élections et que l'on se retrouve alors avec un gouvernement minoritaire—le parti de la Réforme avec de nombreuses circonscriptions dans l'Ouest et le Bloc québécois avec de nombreuses circonscriptions au Québec—le gouvernement national sera tellement affaibli qu'il ne sera plus en mesure de faire quoi que ce soit.

Mr. Duhamel: I just want to raise another point or two, one with respect to referendum. I want to make sure that I understand where you suggested you would use it, because I am following up on my colleague's comment. I believe you said that it would be used for ratification purposes. Does that mean prior to the Parliament of Canada ratifying it in the House of Commons, including the provincial and territorial legislatures? Or would they ratify it subsequent to a referendum being held? There is a difference there, and I was wondering how you would envisage that.

Mr. Morgan: Personally, I would prefer that it should be subsequent to ratification by the federal Parliament. In a constitutional democracy, we live in a sort of dilemma. Our legal authority comes from the concept of the sovereign. Our moral authority comes from the concept of the people.

Mr. Duhamel: All right. The previous speaker indicated, as have a number of others as well, that there is a certain reticence or hesitation in the use of referendum, and this is for a variety of reasons. Normally minority groups—and I am part of a minority group—are really quite concerned that they might lose rights.

I guess the question is twofold. Do you have that fear for smaller groups? I am talking about language minorities; for example, the English here in Quebec, the French outside of Quebec, our aboriginal peoples. Do you see the need for the protection of certain minorities in terms of language, culture, or some other features?

Mr. Morgan: I most certainly do.

**Mr. Duhamel:** But there were two questions. Do you have a concern that minorities could be almost obliterated, if you wish, in a referendum if it is not properly worded?

**Mr. Morgan:** I cannot see the Parliament of Canada or the provincial legislatures passing a new constitution that would do such a thing.

Mr. Duhamel: Then we are really asking for a referendum on a package that would not have touched those rights that we have acquired as citizens from a variety of groups, including majority language groups.

Mr. Morgan: That is right.

Mr. Duhamel: Majority groups.

Mrs. Maheu: I have just one point. In a response you gave to Mr. Blackburn, you said that Montreal, Vancouver, and Toronto could possibly become provinces. I wondered whether you had thought about the fact that the American population is 250 million and the Canadian population is 25 million. We have a country that superficially is the same, but we have one-tenth of their population. I just wondered whether—

Mr. Morgan: Yes. I would not propose that we should go to 50 provinces. I do think we could quite easily go to 15.

Mrs. Maheu: Thank you.

[Translation]

M. Duhamel: Permettez-moi de soulever une ou deux autres questions en ce qui concerne le référendum. Je veux être bien certain de comprendre dans quelles circonstances vous proposez que l'on y ait recours, car je continue dans la même ligne d'idée que mon collègue. Si j'ai bien compris, vous avez dit qu'on y aurait recours à des fins de ratification. Voulez-vous dire avant que le Parlement du Canada ratifie une proposition à la Chambre des communes, y compris les assemblée législatives provinciales et territoriales? Ou le Parlement du Canada et les assemblées législatives ratifieraient-elles une proposition après la tenue d'un référendum? Il y a une différence, et je me demandais comment vous envisagiez cela.

M. Morgan: Personnellement, je préférerais que le référendum ait lieu après la ratification par le Parlement fédéral. Dans une démocratie constitutionnelle, nous sommes devant une sorte de dilemme. Notre pouvoir légal découle du concept de la souveraineté. Notre pouvoir moral découle du concept du peuple.

M. Duhamel: Très bien. Le témoin précédent a dit, comme d'autres également, qu'il y avait une certaine réticence ou hésitation à recourir aux référendums et ce, pour toutes sortes de raisons. Normalement, les groupes minoritaires, et je fais partie d'un groupe minoritaire—craignent qu'ils puissent perdre des droits.

Ma question comporte deux volets. Avez-vous cette crainte en ce qui concerne les plus petits groupes? Je veux parler des minorités linguistiques; par exemple, les anglophones ici au Québec, les francophones à l'extérieur du Québec, nos peuples autochtones. Croyez-vous qu'il soit nécessaire de protéger certaines minorités sur le plan linguistique, culturel sur d'autres plans?

M. Morgan: Certainement.

M. Duhamel: Mais j'avais deux questions. Croyez-vous que les minorités puissent perdre presque tous leurs droits lors d'un référendum si la question était mal formulée?

M. Morgan: Je ne vois pas du tout comment le Parlement du Canada ou les assemblées législatives pourraient adopter une nouvelle Constitution qui aurait de telles conséquences.

M. Duhamel: On demande donc un référendum sur les propositions qui ne toucheraient pas aux droits qu'ont acquis divers groupes en tant que citoyens, notamment les groupes linguistiques majoritaires.

M. Morgan: C'est exact.

M. Duhamel: Les groupes majoritaires.

Mme Maheu: J'ai un dernier point à soulever. En réponse à une question de M. Blackburn, vous avez dit que Montréal, Vancouver et Toronto pourraient devenir des provinces. Avez-vous réfléchi au fait qu'il y a 250 millions d'Américains par rapport à 25 millions de Canadiens. Notre pays a à peu près la même superficie que les États-Unis, mais nous n'avons que le dixième de la population. Je me demandais tout simplement si. . .

M. Morgan: Oui. Je ne propose pas que nous ayons 50 provinces. Je pense que nous pourrions facilement en avoir 15.

Mme Maheu: Merci.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I wish to thank you, Mr. Morgan, for your presentation and all the answers that have been given to the various questions that have been put to you. It is going to be useful.

Mr. Morgan: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): As it is our custom and as it is in accordance with our traditions, at the end of the day we hear people who come before us for five minutes to express their point of view.

We have tonight Professor Richard Janda from the Faculty of Law of McGill University.

• 1815

Professeur Janda, vous êtes le bienvenu.

M. Richard Janda (professeur, Faculté de droit de l'Université McGill): Merci beaucoup, monsieur le président.

Mesdames et messieurs les commissaires, merci de m'avoir accordé quelques minutes pour vous présenter mes réflexions sur les questions qui vous préoccupent.

Avec Arthur Grant, un avocat de Vancouver, j'ai soumis un mémoire en faveur d'une assemblée constituante composée en partie de membres élus. M. Grant a déjà témoigné devant vous à Vancouver, et je n'ai pas l'intention de répéter ses propos.

La semaine dernière, je vous ai envoyé un lettre concernant la participation du Québec lors d'une assemblée constituante et j'aimerais faire quelques observations en fonction du contenu de cette lettre.

Mon exposé est divisé en trois volets.

D'abord, pourquoi une assemblée constituante consultative, c'est-à-dire une assemblée qui a le double mandat d'étudier une proposition formulée par le gouvernement fédéral et de faire des recommandations au gouvernement fédéral, est-elle nécessaire pour répondre aux exigences de la situation québécoise actuelle?

Deuxièmement, pourquoi est-il absolument nécessaire d'assurer une participation québécoise à une telle assemblée?

Troisièmement, comment une assemblée constituante consultative composée de membres élus et non élus peut-elle assurer la participation du Québec?

Vous avez déjà entendu à maintes reprises les arguments en faveur d'une assemblée constituante. Ces arguments sont basés sur la recherche de la légitimité dans le processus constitutionnel et sur les difficultés que le gouvernement fédéral rencontre quand il essaie de formuler des propositions constitutionnelles pour le Canada en général.

J'aimerais ajouter une autre idée. L'histoire constitutionnelle du Canada et du Québec en particulier nous enseigne qu'il ne faut pas baser une approche fédérale sur l'espoir que les négociations éventuelles réussiront. On n'est même pas obligé de penser aux accords du Lac Meech. Il faut se souvenir de l'accord Fulton-Favreau et de l'accord de Victoria.

Il faut donc être réaliste et envisager la possibilité que les négociations échouent. Si cette situation devait se produire, le Québec a déjà fait part de ses intentions: le gouvernement tiendrait un référendum sur la souveraineté. [Traduction]

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je vous remercie, monsieur Morgan, de votre exposé et de toutes les réponses que vous avez données aux diverses questions que l'on vous a posées. Votre témoignage sera utile.

M. Morgan: Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Conformément à nos habitudes et à notre tradition, à la fin de la journée nous entendons des témoins qui ont cinq minutes pour exprimer leur point de vue.

Ce soir nous accueillons le professeur Richard Janda de la Faculté de droit de l'Université McGill.

Welcome, Professor Janda.

Professor Richard Janda (Faculty of Law, McGill University): Thank you very much, Mr. Chairman.

Members of the committee, thank you for giving me a few minutes to express my views on the issue which you are concerned with.

With Arthur Grant, a lawyer from Vancouver, I have submitted a brief in favour of a partly elected constituent assembly. Mr. Grant has already appeared before your committee in Vancouver and I do not intend to repeat his remarks.

Last week I sent you a letter concerning the participation of Quebec in a constituent assembly, and I would like to make a few comments regarding the contents of that letter.

My presentation is divided in three parts.

First, why would an advisory constituent assembly, i.e. an assembly with a double mandate to study a proposal made by the federal government and to make recommendations to that government, be needed in order to resolve the present situation in Quebec?

Second, why is it absolutely necessary to have Quebec participate in such an assembly?

Third, how can a constituent assembly made up of both elected and non-elected members ensure the participation of Quebec?

You have already often heard the arguments in favour of a constituent assembly. They are based on the pursuit of legitimacy in the constitutional process and on the difficulties the federal government faces when trying to make constitutional proposals for Canada as a whole.

I would like to make another point. The constitutional history of Canada and of Quebec in particular shows us that we should not base a federal approach on the hope that future negotiations will succeed. We do not even have to think about the Meech Lake Accord. We should look back on the Fulton–Favreau and Victoria formulas.

So we must be realistic and consider the possibility that negotiations might fail. Should that happen, Quebec has already made its intentions known: the government would hold a referendum on sovereignty.

Il faut donc que le gouvernement fédéral soit en mesure de présenter une autre option concrète, si nécessaire, par son propre référendum canadien. Le problème est de savoir comment formuler une proposition qui aurait des chances d'obtenir l'appui de la majorité des Québécois et de la majorité des citoyens des autres provinces du Canada.

Un projet constitutionnel qui serait proposé par un comité parlementaire risquerait d'être rejeté au Québec parce qu'imposé par Ottawa, et risquerait d'être rejeté par le reste du Canada parce que trop favorable au Québec.

Par contre, si la proposition était formulée avec la participation active des Québécois et, évidemment, la participation active des gens du reste du pays, il y aurait de bonnes chances que les Québécois préfèrent un Canada renouvelé à un Québec ayant un statut incertain.

Si les représentants québécois ne participent pas à la formulation d'une proposition constitutionnelle, le Québec va, encore une fois, se considérer isolé. Une assemblée où le reste du Canada se réunirait pour discuter de ses propres priorités, comme si le Canada pouvait avoir des priorités sans le Québec, consacrerait l'idée qu'il y a vraiment deux perspectives et deux sortes de préoccupations divergentes dans le pays. Ce serait la meilleure façon de confirmer la thèse des souverainistes.

Le gouvernement du Canada ne peut pas parler au nom d'une entité qui s'appelle le Canada anglais, une entité qui, à mon avis, n'existe pas de toute façon. Il est donc absolument nécessaire que le gouvernement fédéral trouve un moyen de parler au nom du Canada entier.

Malheureusement, la situation politique actuelle ne semble pas permettre au gouvernement fédéral de simplement affirmer que sa proposition constitutionnelle répondra aux soucis du pays. Le défi est de trouver un processus de consultation, à l'intérieur de la formule d'amendement existante, qui pourrait ajouter de la légitimité et de la crédibilité à une proposition fédérale. Une assemblée constituante purement consultative et convoquée uniquement pour faire des suggestions au gouvernement fédéral pourrait jouer ce rôle.

• 1820

How would a constituent assembly be formed and how would its proceedings take place? First, the mandate of the assembly would be to study a federal constitutional proposal and to report back its recommendations concerning that proposal. It could of course entertain proposals from the public and from the provinces.

Because the kind of assembly I am suggesting would be consultative in nature, its composition and voting procedure need not withstand the kind of scrutiny to which a binding process would be subject. However, in order to be practical and acceptable to the people of Canada, an advisory constituent assembly cannot be a body composed only of members named by the federal government.

One need only think back to the Bélanger–Campeau process to recognize the extent to which a named body would be cast as following a predetermined agenda. The credibility of such a body would be undermined from the start.

[Translation].

Therefore, the federal government must be in a position to present a concrete option through its own national referendum if necessary. The problem is formulating a proposal which would have some chance of obtaining the support of the majority in Quebec as well as in the other provinces.

A constitutional proposal submitted by a parliamentary committee would no doubt be rejected in Quebec as being imposed by Ottawa and might well be rejected by the rest of Canada as giving too much to Quebec.

On the other hand, if the proposal were made with the active participation of Quebeckers and, of course, of all other Canadians, Quebeckers might very well opt for a renewed Canada rather than a Quebec with an uncertain status.

If Quebec does not take part in formulating a constitutional proposal, it will, once again, feel isolated. An assembly where the rest of Canada would meet to discuss its own priorities, as if Canada could have priorities without Quebec, would confirm the idea that there are really two different perspectives and two different concerns in the country. It would be the best way to confirm the theory held by "sovereignists".

The Government of Canada cannot speak on behalf of an entity called English Canada which, in my opinion, does not exist anyway. Therefore, the federal government absolutely must find a way to speak on behalf of Canada as a whole.

Unfortunately, the present political situation makes it difficult for the federal government to simply state that its constitutional proposal will address the concerns of the country. The challenge is to find, within the existing amending formula, a constitutional process that could add legitimacy and credibility to a federal proposal. A purely advisory constitutional assembly, called only to make proposals to the federal government, could play such a role.

Comment une assemblée constituante serait-elle formée et comment se tiendraient ses délibérations? D'abord, le mandat de l'assemblée consisterait à étudier une proposition constitutionnelle fédérale et à présenter ses recommandations concernant la proposition. Elle pourrait, bien sûr, étudier des propositions formulées par le public et les provinces.

Étant donné que l'assemblée constituante que je propose serait de nature consultative, il ne serait pas nécessaire que sa composition et sa procédure de vote soient assujetties au même examen détaillé que le serait un processus exécutoire. Cependant, pour qu'elle soit pratique et acceptable pour les Canadiens, une assemblée constituante consultative ne peut être composée uniquement de membres nommés par le gouvernement fédéral.

Il suffit de se rappeler le processus Bélanger-Campeau pour reconnaître qu'une assemblée constituante composée uniquement de membres nommés serait considérée comme suivant un programme très déterminé. La crédibilité d'une telle assemblée serait minée dès le départ.

An alternative would be to have, for example, 100 representatives elected and 50 representatives named. The elected members could be chosen on a province-wide basis, perhaps as follows: 20 members for Ontario and Quebec; 10 members for Alberta and British Columbia; 8 members for Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, and Saskatchewan; 4 members for Newfoundland; 2 members for Prince Edward Island; and 1 member for each of the territories.

The named members could be composed of two representatives from each of the legislatures and territorial governments—26—and 24 representatives of underrepresented groups, such as aboriginal peoples, named by an all-party committee. I might add that the Bélanger-Campeau committee had members named by the Government of Quebec and from Parliament, and there is no reason why the federal Parliament could not name members from legislative assemblies across the country.

Although voting rules in an advisory body are less crucial than might be imagined, it might nevertheless be helpful to instruct the body to seek, for example, two-thirds approval for its recommendations. Under such a rule, the non-elected members could not block the elected members, and Ontario and Quebec members, representing the majority of the population, could prevent passage of a resolution.

Assuming province-wide elections, the electoral rules would require detailed attention. Perhaps there should be a rule against any campaign spending. All the candidates would have a required minimum number of signatures on a petition, say 2,000, and be given access to an equal amount of federal funding, essentially for travel to all-candidates meetings.

All candidates would be included on a ballot, and each elector would be able to vote for the number of provincial representatives for each province. A brochure containing equal space for statements from each candidate would be sent to each voter. Free time would be provided on radio and relevision. The campaign would be short and nonpartisan and rely a good deal on the media. I suggest that such an election would place a premium on individual ideas responding to a federal proposal.

In conclusion, an elected advisory constituent assembly of the kind described could help to rejuvenate enthusiasm for our country's national project. Care must be taken that the form of assembly chosen not become an instrument to accelerate fragmentation of the country. An assembly without Quebec participation would threaten to become just that. Our proposal addresses this problem and could give the federal government a strong mandate to pursue national unity.

# The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you.

Un instant, s'il vous plaît, monsieur Janda. Avant de vous remercier, je veux m'assurer que personne d'autre ne désire faire un commentaire.

### [Traduction]

Une solution de rechange consisterait à avoir par exemple 100 représentants élus et 50 représentants nommés. Les membres élus pourraient être choisis dans toutes les provinces, comme suit: 20 membres pour l'Ontario et le Québec, 10 membres pour l'Alberta et la Colombie-Britannique, 8 membres pour le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan; 4 membres pour Terre-Neuve, 2 membres pour l'Île-du-Prince-Édouard, et un membre pour chacun des territoires.

Parmi les membres nommés, il pourrait y avoir deux représentants de chacune des assemblées législatives et des gouvernements territoriaux—26—et 24 représentants de groupes sous représentés comme les autochtones, nommés par un comité réunissant des membres de tous les partis. J'ajouterais que la Commission Bélanger-Campeau était composée de membres nommés par le gouvernement du Québec et par le Parlement, et il n'y a aucune raison pour laquelle le Parlement fédéral ne pourrait nommer des membres des assemblées législatives au pays.

Bien que dans un organisme consultatif, les règles concernant le vote soient moins cruciales qu'on ne pourrait l'imaginer, il serait toutefois utile que l'assemblée essaie d'obtenir l'approbation de ses recommandations par les deux tiers de ses membres. Grâce à cette règle, les membres non élus ne pourraient bloque les membres élus, et les membres du Québec et de l'Ontario qui représentent la majorité de la population pourraient empêcher l'adoption d'une résolution.

Dans le cas d'élections à l'échelle des provinces, les règles électorales exigeraient une attention minutieuse. Il devrait peut-être y avoir une règle interdisant toutes dépenses pendant la campagne électorale. Tous les candidats devraient avoir un certain nombre requis de signatures sur une pétition, par exemple 2,000, et auraient accès au même montant de financement fédéral, destiné essentiellement aux déplacements pour assister à des réunions avec tous les candidats.

Le nom de tous les candidats paraîtrait sur le bulletin de vote et chaque électeur pourrait voter pour le nombre de représentants provinciaux de chacune des provinces. Un dépliant consacrant le même espace aux déclarations de chacun des candidats serait envoyé à chaque électeur. Les candidats disposeraient de temps d'antenne à la radio et à la télévision. La campagne serait courte et non partisane et reposerait en grande partie sur les médias. Au cours de telles élections, il faudrait surtout mettre l'accent sur les idées individuelles en réaction à une proposition fédérale.

En conclusion, une assemblée constituante consultative élue pourrait aider à raviver l'enthousiasme à l'égard d'un nouvel équilibre constitutionnel au Canada. Il faut veiller à ce que la forme d'assemblée choisie ne devienne pas un instrument pour accélérer la fragmentation du pays. C'est ce qu'une assemblée sans la participation du Québec menacerait de faire. Notre proposition remédie à ce problème et pourrait donner au gouvernement fédéral un mandat ferme pour obtenir l'unité nationale.

# Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci.

Just a moment, Mr. Janda. Before thanking you, I just want to make sure that nobody else wishes to make a comment.

M. Janda: Je vous ai envoyé une lettre la semaine dernière et M<sup>me</sup> Scullion m'a dit que vous aviez reçu la copie et tous les détails s'y rattachant.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): L'avez-vous fait parvenir au greffier du Comité?

M. Janda: J'ai envoyé le tout à l'attention de M<sup>me</sup> Scullion.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Alors, quand nous le recevrons, il sera distribué.

Mme Maheu: Monsieur le président, je demande que le document soit joint en annexe au compte rendu de nos délibérations d'aujourd'hui.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Est-on d'accord? Oui? Très bien.

Alors, je vous remercie, monsieur Janda pour cette présentation qui a suscité beaucoup d'intérêt.

Nous ajournons nos travaux jusqu'à demain, 9 heures.

#### [Translation] .

Prof. Janda: I have sent you a letter last week and Mrs. Scullion told me that you have received it, along with all related details.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Did you send it to the Clerk of the Committee?

**Prof. Janda:** I sent everything to the attention of Mrs. Scullion.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): It will be distributed when we receive it.

Mrs. Maheu: Mr. Chairman, I request that the document be appended to the *Evidence and Proceedings* of today's meeting.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Agreed? Yes? Fine.

Thank you, Mr. Janda, for this very interesting presentation.

The meeting is adjourned until tomorrow, 9 a.m.

# APPENDIX "PACC-7"



Faculty of Law
McGill University
Chancellor Day Hall
3644 Peel Street
Montreal, PO, Canada H3A 1V/9

Faculté de droit Université McG<sub>I</sub>II Pavillon Chancellor Day 3644, rue Peel Montréal, Québoc, Canada H3A 1W9

Fél.: (514) 398-Fax: (514) 398-4659

April 19, 1991

# BY FAX: (613) 943-8718

Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada Parliament of Canada Room 608, Wellington Building Ottawa, Ontario K1A 0A6

Attention: Sharon Scullion (French version to follow on Monday)

Dear Committee Members:

# Re: An Elected Advisory Constituent Assembly

In light of the announcement by Gilles Rémillard that Quebec would not participate in a Constituent Assembly, I would like to underline certain aspects of the proposal for an elected advisory constituent assembly contained in the memorandum written by Arthur Grant and myself and submitted on March 8, 1991. It is my submission that our proposal can address the problem of Quebec participation in a way that cannot be addressed by the idea of delegations from Parliament and Legislative Assemblies. If the Committee has time to hear from me while holding hearings in Montréal, I would be delighted to attend so as to elaborate on these points.

# (1) The Dangers of Holding a Constituent Assembly Without Ouebec's Participation

It is now clear that a Constituent Assembly involving delegations from Parliament and the Legislative Assemblies would take place without the participation of a delegation from Quebec's National Assembly. A meeting in the absence of Quebec could only take one of two forms, each of which is equally unacceptable. It could be a meeting to respond to Quebec and to try to arrive at something Quebec might then accept. Canadians would surely reject the notion of a constitutional round designed to appease Quebec in which Quebec refuses to participate. The second possibility is a discussion among the rest of Canada about what Canada will look like with or without Quebec. Here the federal government would be put in the impossible position of trying to represent Quebec's interests. In short, a meeting without Quebec threatens to be a meeting to confirm irreconcilable differences rather than a meeting designed to elaborate a new Canadian national constitutional agenda.

# (2) How to Overcome this Problem

The federal government, in elaborating its own constitutional proposal, can surely choose whatever advisory mechanism it pleases. You will recall the debate in Quebec over holding an "Estates General" vs. a simple parliamentary commission. The Bélanger-Campeau Commission was the compromise that emerged.

Nothing prevents the federal government from deciding that its method of "vetting" a federal proposal will include persons elected from Quebec. Surely the government of Quebec would not and coulod not exclude Quebeckers from voting. And if elected members are to be supplemented by members appointed, say, by an all-party committee of Parliament, surely nothing prevents the federal government from doing the mirror image of what the government of Quebec did for the Bélanger-Campeau Commission — viz. appoint members of Quebec's National Assembly as members of a federal advisory constituent assembly.

There would be a leap of democratic faith involved in this proposal. It is conceivable that the Canadian people are so rancorous that they will elect members who cannot talk to each other. But it is more likely, especially if the advisory constituent assembly is to consider a concrete federal proposal, that people will be elected with particular perspectives on that proposal in mind. Those who do not believe Canada should continue to exist would lack credibility in an election which, ex hypothesi, is designed to bring forward idea about how Canada is to be reformed. In any event, the argument of sovereignists has been that Canada will never come up with a proposal that can be acceptable to Quebeckers. The answer to them now must be: wait and see.

In summary, an elected constituent assembly designed to advise Parliament need not contain explicit provincial delegations — although a few members of provincial assemblies might be appointed to supplement elected members. In addition, a few members of under-represented groups (aboriginal peoples, northerners, women, multicultural communities) might be chosen by an all-party committee. But as long as the assembly is not simply a larger version of federal-provincial negotiations, Quebec participants could surely be elected and named.

# (3) The political premises underlying a Constituent Assembly

The challenge facing your committee is to identify a process which can lend legitimacy to a federal proposal for a renewed Canadian Constitution. If one could assume successful negotiation and cooperation of all legislatures, there would be no need for the work you have undertaken. We could try what was attempted during the Meech Lake round all over again.

The political premise underlying our proposal is not only that the Meech Lake process is now discredited. Nor is it simply that the federal government itself lacks sufficient public credibility to formulate its own proposal and then go to the people in a national referendum — although that is probably a fair assumption. There is an important additional premise: it cannot be assumed that the government of Quebec (or other governments for that matter) will adopt a federal proposal that reflects the needs and aspirations of all Canadians. The worst possible outcome of the upcoming round of constitutional deliberations would be for the federal government to formulate a constitutional proposal, for that proposal to be rejected in Quebec as too centralizing and rejected outside Quebec as too decentralizing, and 18 months from now to allow those seeking Quebec sovereignty to argue "we told you so" during a referendum on their question.

Your committee must anticipate this outcome. The federal government must be in a position to put a concrete proposal to the people of Canada in a national referendum should that prove necessary. A constitutional proposal which had been reviewed and honed by a constituent assembly having representatives from across the country and allowing for significant public consultation would gain considerable legitimacy. It would also put the federal government in a strong negotiating position with the provinces. If agreement is possible, so much the better. But if agreement proves elusive, a national referendum could be called. Given the choice between a specific federal proposal and a vague notion of sovereignty - with all the consequences that could entail - there is at least a reasonable chance that the people of Quebec would choose Canada. And if the federal government could attract the support of a majority of people from across the country as well as majorities from all the regions - something that should be possible if the federal proposal is properly vetted - it would

have an overwhelming argument that the legislatures of the provinces should now respect the will of the people of Canada. Perhaps the thrust of bargaining with the provinces prior to a referendum would become under what circumstances would the provinces respect the outcome of a national referendum.

# (4) A few words on modalities

Our original proposal suggested that one way of electing representatives would be to use current electoral districts. On the other hand, we also recognized the advantages of a smaller assembly. In his letter to Lorne Nystrom, Arthur Grant suggested the possibility of combining electoral districts to reduce the number of members of the assembly. Another alternative might be to have 100 representatives elected province-wide perhaps as follows:

Ontario, Quebec: 20 members

Alberta, British Columbia: 10 members

Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Saskatchewan: 8 members

Newfoundland: 4 members

Prince Edward Island: 2 members

Territories: 1 member

This number could be supplemented, say, by 2 representatives from each of the legislatures and territorial governments (26) and 24 representatives named by an all-party committee.

Because the assembly is advisory, voting requirements for passage of a resolution are not as crucial as might be imagined. If representatives of a particular group voice strong opposition, that will play itself out in the final ratification process (either directly through the provincial legislatures or first through a national referendum). A super-majority rule would probably be helpful, however. If the non-elected members only speak and do not vote, a resolution of the assembly would require 61 votes to pass (i.e. Ontario and Quebec members, representing the majority of the population, could not pass a resolution alone, but they could vote en bloc against). If the non-elected members have a vote, perhaps a 2/3 rule (100 votes) would be appropriate (i.e. the non-elected members could not block the elected members; Ontario and Quebec members voting en bloc could probably prevent passage of a resolution). In any event, the rule need not be justified with the same rigour as a rule concerning constitutional amendment. The point of the rule would be for the federal government to identify a sufficient body of consensus to proceed with its own proposal.

The mandate of the assembly would be to study a federal constitutional proposal and to report back its recommendations concerning that proposal. It could, of course, entertain proposals from the public and from the provinces.

Finally, assuming province-wide elections, the electoral rules would require detailed attention. Perhaps there would be a rule against any campaign spending, with all candidates having a required minimum number of signatures on a petition (say 2,000) given access to an equal amount of federal funding (essentially for travel to all-candidates meetings). All candidates would be included on a ballot with each elector being able to vote for up to the number of provincial representatives (e.g. on the above scheme Quebec voters could choose up to 20 names on the ballot). A brochure containing equal space for statements from each candidate would be sent to each voter (I have in mind the format adopted by the Law Society of Upper Canada for its Bencher elections). Free time would be provided on radio and television. The campaign would be short, non-partisan, and rely a good deal on the media. I suggest that such an election would place a premium on individual ideas as expressed in a brochure, which voters could read to make comparisons.

There is no magic in any of these modalities. The point of setting out the above alternative is simply to show that a workable format is possible.

# (5) Conclusion

An elected advisory constituent assembly of the kind described in our proposal could help to rejuvenate enthusiasm for our country's national project. Care must be taken that the form of assembly chosen not become an instrument to accelerate fragmentation of the country. An assembly without Quebec participation would threaten to become just that. Our proposal addresses this problem and could give the federal government a strong mandate to pursue national unity.

Thank you for considering our proposal. I hope to be able to share some of these thoughts directly before the committee.

Yours sincerely,

Richard Janda Assistant Professor

Faculty of Law McGill University

rj:rj

cc: Arthur Grant

# APPENDICE «PACC-7»



Faculty of Law McGill University Chancellor Day Hall 3644 Peel Street Montreal, PQ, Canada H3A IW9 Faculté de droit Université McGill Pavillon Chancellor Day 3644, rue Peel Montréal, Québec, Canada H3A 1W9 Těl : (514) 398-Fax: (514) 398-4659

Montréal, le 22 avril 1991

# Par télécopieur (613) 943-8718

Comité spécial sur le processus d'amendement de la Constitution Parlement du Canada Chambre 608, Édifice Wellington Ottawa (Ontario) K1A 0A6 À l'attention de Madame Sharon Scullion

#### Objet: Une assemblée constituante consultative élue

Chers membres du Comité,

À la lumière de l'annonce faite par monsieur Gil Rémillard que le Québec ne participerait pas aux travaux d'une assemblée constituatnte, j'aimerais souligner certains aspects contenus au mémoire que Arthur Grant et moi-même avons soumis le 8 mars dernier, et qui suggère d'élire les membres de cette assemblée. Je suis d'avis que notre proposition permet d'envisager la participation du Québec, ce qui n'est pas le cas de l'idée de déléguer des membres du Parlement et des assemblées législatives. Si l'horaire du comité s'y prêtait, je serais enchanté d'élaborer ces points lors des audiences qui se tiendront à Montréal.

# 1. Les dangers de tenir une assemblée constituante sans la participation du Québec

Il est maintenant clair qu'une Assemblée constituante formée de délégués du Parlement et des assemblées législatives devrait avoir lieu sans la participation du Québec. Une rencontre en l'absence du Québec pourrait prendre une des deux formes suivantes, qui sont toutes deux inacceptables. Il pourrait s'agir d'une rencontre au cours de laquelle on essaie d'élaborer une proposition acceptable pour le Québec. Les Canadiens rejeteront sûrement l'idée d'une négociation constitutionnelle dont le but est de rassurer le Québec et à laquelle celui-ci refuse de participer. Une autre approche favoriserait une discussion entre les autres provinces et territoires, dans le but d'examiner de quoi aurait l'air le Canada avec ou sans le Québec. Dans cette hypothèse, le gouvernement fédéral se retrouverait dans une position très difficile en essayant de faire valoir les intérêts du Québec. Bref, une rencontre sans le Québec risque de confirmer l'impression du caractère irréconciliable de nos différences, plutôt que de dégager les éléments d'un nouvel ordre du jour constitutionnel.

# 2. Comment surmonter ce problème

En élaborant sa proposition constitutionnelle, le gouvernement fédéral est libre de choisir les mécanismes de consultation qu'il veut. On n'a qu'à rappeler le débat au Québec pour savoir si l'on devait tenir des états généraux ou une commission parlementaire. On a choisi une position médiane en créant la Commission Bélanger-Campeau.

Rien n'empêche le gouvernement fédéral de décider que sa méthode d'examiner une proposition fédérale comprendra des personnes élues du Québec. Le gouvernement québécois ne voudrait sûrement pas, ni ne pourrait, interdire aux Québécois de voter. De plus, même si ajoutait des membres nommer (par un comité parlementaire mutipartite par exemple) aux membres élus, rien ne s'oppose à ce que le gouvernement fédéral fasse ce que le gouvernement du Québec a fait avec la Commission Bélanger-Campeau, soit de choisir des membres de l'Assemblée nationale pour siéger au sein de l'assemblée fédérale consultative.

Cette proposition mettrait peut-être à l'épreuve notre foi en la démocratie. Il est possible de concevoir que les Canadiens sont à ce point rancuniers qu'ils éliraient des membres qui ne se parlent pas. Toutefois, si l'assemblée constituante a pour mandat d'examiner une proposition fédérale définie, il devient alors plus plausible de penser que les gens éliront un membre pour ses idées sur la proposition en question. Ceux qui croient que le Canada ne devrait plus exister n'auraient aucune crédibilité lors d'une élection qui, par hypothèse, serait tenue pour permettre l'émergence d'idées sur la manière de réformer le Canada. De toute façon, l'argument des souverainistes a toujours été que le Canada

n'arriverait jamais à proposer quelque chose qui soit acceptable pour les Québécois. Il faut maintenant répondre à ces souverainistes : "Attendez voir".

En résumé, une assemblée constitutante élue, créée pour conseiller le Parlement, n'a pas à contenir de délégations provinciales, bien que des membres nommés venant des assemblées nationales pourraient s'ajouter aux membres élus. De plus, des membres des groupes sous-représentés (les autochtones, les gens des Territoires, les femmes et les communautés culturelles) pourraient être choisis par un comité parlementaire multipartite. Tant et aussi longtemps que l'assemblée ne devient pas simplement une version élargie des négociations fédérales-provinciales, des membres du Québec pourraient certainement y être élus ou nommés.

#### 3. Les prémisses politiques d'une assemblée constitutante

Le défi que doit relever votre comité est d'identifier un processus qui confèrerait de la légitimité à une proposition fédérale pour renouveler la Constitution canadienne. Si l'on pouvait compter sur la négociation et la coopération de toutes les assemblées législatives, le travail que vous avez entrepris ne serait pas nécessaire. Nous pourrions essayer, une fois de plus, ce qui a été tenté lors des Accords du Lac Meech.

La prémisse politique qui sous-tend notre proposition n'est pas seulement qu'un processus comme celui du Lac Meech est discrédité, ni simplement que le gouvernement fédéral manque de crédibilité auprès du public pour formuler sa propre proposition et la soumettre à un référendum national, même si ces deux suppositions sont probablement vraies. La prémisse additionnelle est qu'on ne peut pas présumer que le gouvernement du Québec (ou d'autres gouvernements, en fait) adoptera une proposition fédérale qui reflèterait les besoins et les aspirations de tous les Le pire des résultats possibles des prochaines négociations constitutionnelles serait que le gouvernement fédéral formule sa proposition, qu'elle soit rejetée à la fois par le Québec, parce que trop centralisatrice, et par d'autres provinces, parce que trop décentralisatrice, et que dans 18 mois, lors du référendum sur la question de la souveraineté du Québec, on entende les souverainiste dire : "On vous l'avait dit".

Votre comité doit prévoir ce résultat. Le gouvernement fédéral doit être en mesure de soumettre une proposition concrète aux Canadiens si un référendum devenait nécessaire. Une proposition constitutionnelle qui aurait été examinée et affinée par une assemblée constituante comportant des membres venant de toutes les régions du pays et ayant eu largement recours aux consultations publiques gagnerait de ce fait une légitimité considérable. Cela placerait le gouvernement fédéral dans une position solide lors des négociations avec les provinces. Si une

entente était possible, tout irait pour le mieux. Mais si une entente devenait incertaine, un référendum pourrait avoir lieu. Compte tenu du choix entre une proposition fédérale spécifique et une vague idée de souveraineté — et tout ce que cela peut avoir comme conséquences —, il y aurait à tout le moins une chance raisonnable que le Québec choisisse le Canada. Et si le gouvernement fédéral pouvait s'attirer le soutien d'une majorité de gens à travers le pays et à travers chacune des régions — ce qui devrait être possible si la proposition fédérale à fait l'objet de nombreuses consultations — il possèderait un argument convaincant pour dire que les provinces devraient respecter la volonté des Canadiens. L'élément capital d'une négociation avec les provinces avant la tenue d'un référendum sera peut-être de déterminer dans quelle mesure elles sont prêtes à respecter le résultat d'un référendum national.

# 4. Ouelques remarques sur les modalités

Dans notre proposition originale, nous avons suggéré qu'une manière d'élire les membres de l'assemblée constituante serait d'utiliser les districts électoraux actuels. Nous avons toutefois aussi reconnu qu'une assemblée de taille plus modeste avait ses avantages. Dans sa lettre à Lorne Nystrom, Arthur Grant a suggéré la possibilité de combiner les districts électoraux pour diminuer le nombre de membres. Une autre alternative serait d'avoir, par exemple, 100 représentants élus au niveau des provinces, possiblement dans les proportions suivantes :

Ontario, Québec : 20 membres
Alberta Colombie-Britannique : 10 membres
Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et
Saskatchewan : 8 membres
Terre-Neuve : 4 membres
Île-du-Prince-Édouard : 2 membres
Territoires du Nord-Ouest : 1 membre

À ce nombre pourraient s'ajouter, par exemple, deux représentants de chaque assemblée législative et des gouvernements territoriaux, soit 26 membres, et 24 représentants nommés par le comité parlementaire multipartite.

Puisque l'assemblée ne sera que consultative, les règles en matière de vote pour l'adoption d'une résolution ne sont pas si importantes qu'on aurait pu le penser. Si des représentants d'un groupe en particulier faisaient entendre une forte opposition, cela se réflèterait dans le processus final de ratification (soit directement au moment de l'adoption par les assemblées législatives ou même avant au cours d'un référendum national). Une règle exigeant plus que la majorité serait toutefois peut-être utile. Si les membres non élus ne votent pas, une résolution de l'assemblée devrait obtenir 61 votes pour être adoptée

(c'est-à-dire que les membres du Québec et de l'Ontario, représentant la majorité de la population, ne pourraient pas faire adopter une résolution, mais pourraient en défaire une s'ils votent en bloc). Si les membres non élus votent, une règle des 2/3 (100 votes) serait peut-être appropriée (c'est-à-dire que les membres non élus ne pourraient faire obstacle aux membres élus et que les membres du Québec et de l'Ontario, s'ils votent en bloc, pourraient probablement empêcher l'adoption d'une résolution). De toute façon, la règle n'aurait pas à être justifiée avec la même riqueur que s'il s'agissait d'un amendement constitutionnel. L'objectif de la règle serait de permettre au gouvernement fédéral d'identifier le siège d'un consensus suffisant pour pouvoir procéder avec sa propre proposition.

Le mandat de l'assemblée serait d'étudier la proposition fédérale et de faire des recommandations. Elle pourrait évidemment considérer des propositions lui venant du public ou des provinces.

Finalement, en présumant que des élections auraient lieu à travers le pays, les règles électorales nécessiteraient une Il faudrait peut-être une règle attention particulière. interdisant les dépenses électorales et exigeant que chaque candidat présente une liste avec un nombre minimum de signatures (par exemple 2 000) pour avoir accès à une subvention fédérale (couvrant essentiellement les dépenses reliées aux voyages pour assister aux entre tous les candidats). Le nom de chaque candidat apparaîtrait sur la liste et les électeurs pourraient voter pour autant de personnes que la province a de représentants (par exemple, si le schéma proposé plus haut était adopté, les électeurs québécois pourraient choisir 20 noms sur leur bulletin). brochure contenant des espaces égaux pour la déclaration de chaque candidat serait envoyée à tous les électeurs (j'ai en tête le format adopté par la Law Society of Upper Canada pour l'élection de ses "benchers"). Du temps d'antenne serait offert gratuitement à la radio et à la télévision. La campagne serait de courte durée, non partisane, et s'appuirait largement sur les médias. Une telle élection mettrait l'accent, à mon avis, sur les idées personnelles exprimées dans la brochure, que les électeurs pourraient comparer.

Il n'y a rien de magique dans ces modalités. L'idée en élaborant cette alternative était seulement de démontrer qu'il est possible de concevoir un format qui puisse fonctionner.

## 5. Conclusion

Une assemblée constituante élue comme celle que nous proposons aiderait à raviver l'enthousiasme pour un projet national. Il faut s'assurer que la forme de l'assemblée ne soit pas un instrument pour accélérer la fragmentation du pays. Une assemblée sans le Québec menacerait de devenir exactement cela. Notre proposition tient compte de ce problème et pourrait donner au gouvernement fédéral un mandat clair de poursuivre son projet d'unité nationale.

J'espère pouvoir partager quelques unes de ces idées avec les membres du comité et vous remercie de bien vouloir considérer notre proposition.

Acceptez, chers membres du comité, l'expression de mes sentiments distingués.

Richard Janda Professeur adjoint Faculté de droit Université McGill

c.c. Arthur Grant



Individual:

Pierre Jeanniot, Former President of Air Canada.

From the Laurentian Bank:

Louis Bernard, Senior Vice-President (Administration).

From the Chambre des notaires:

Jacques Taschereau, President;

Guy Bélisle, Chairman of the Constitutional Committee;

Jean-François Dugas, Member of the Constitutional Committee;

André Auclair, Member of the Constitutional Committee.

From the Rainbow Coalition:

Marc Brunel Belhomme, Head.

Individuals:

Robert E.S. Morgan;

Richard Janda.

À titre particulier:

Pierre Jeanniot, ancien président d'Air Canada.

De la Banque Laurentienne:

Louis Bernard, premier vice-président (Administration).

De la Chambre des notaires:

Jacques Taschereau, président;

Guy Bélisle, président du Comité sur la Constitution;

Jean-François Dugas, membre du Comité sur la Constitution;

André Auclair, membre du Comité sur la Constitution.

De la Coalition arc-en-ciel:

Marc Brunel Belhomme, chef.

À titre particulier:

Robert E.S. Morgan;

Richard Janda.

# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port pavé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group - Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard. Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison. retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur. Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

#### At 9:00 a.m.:

From the Groupe Sécor:

Marcel Côté, Associate.

From the Conseil du patronat du Québec:

Ghislain Dufour, President;

Jacques Garon, Director of Research;

Sébastien Allard, Administrator;

Luc Huppé, Legal Counsel;

Robert Langlois.

#### Individuals:

Peter Oliver, Junior Research Fellow, Faculty of Law, McGill University:

Hugues Cormier, Professor, Faculty of Medicine, Laval University.

#### At 1:30 p.m.:

From the Council of the Huron Wendat Nation:

Max Gros Louis, Grand Chief;

Luc Lainé, Self-Government Counsellor.

(Continued on previous page)

#### **TÉMOINS**

#### À 9 h 00:

Du Groupe Sécor:

Marcel Côté, associé,

Du Conseil du patronat du Québec:

Ghislain Dufour, président;

Jacques Garon, directeur de la recherche;

Sébastien Allard, administrateur;

Luc Huppé, conseiller juridique;

Robert Langlois.

À titre particulier:

Peter Oliver, Junior Research Fellow, Faculté de droit, Université McGill:

Hugues Cormier, professeur à la Faculté de médecine de l'Université Laval.

#### À 13 h 30:

Du Conseil de la nation huronne Wendat:

Max Gros Louis, Grand chef;

Luc Lainé, conseiller en autonomie.

(Suite à la page précédente)

**SENATE** 

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 28

Friday, April 26, 1991 Montreal, Quebec

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

**SÉNAT** 

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 28

Le vendredi 26 avril 1991 Montréal (Québec)

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le

# Process for amending the Constitution of Canada

# Processus de modification de la Constitution du Canada

#### RESPECTING:

A study of the process for amending the Constitution of Canada

**CONCERNANT:** 

Une étude du processus de modification de la Constitution du Canada

#### WITNESSES:

(See back cover)

**TÉMOINS:** 

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament, 1989–90–91

Deuxième session de la trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

# SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE PROCESS FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator Jim Edwards, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to Senate Rule 66(4) and to Standing Order 114(3):

#### ON FRIDAY, APRIL 26, 1991:

André Ouellet replaced Shirley Maheu.

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents:

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur Jim Edwards, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Gérald Beaudoin Gérald Comeau Philippe Gigantès Noel Kinsella Norbert Thériault—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Conformément à l'article 66(4) du Règlement du Sénat et à l'article 114(3) du Règlement de la Chambre:

LE VENDREDI 26 AVRIL 1991:

André Ouellet remplace Shirley Maheu.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, APRIL 26, 1991 (49)

[Text]

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 9:05 o'clock a.m. this day, in the Grand Salon of the Ramada Inn, Montreal, Quebec, the Joint Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Other Senator present: Michael Kirby.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Witnesses: Individual: Jacques Henripin, Professor of Demography, University of Montreal. From the Equality Party: Keith Henderson, Chairman of the Committee on the Constitution of Canada. From Alliance Québec: Robert Keaton, President; Professor Stephen Scott, Member of the Legal Committee; Alan Hilton, Member of the Legal Committee. Individual: Alain G. Gagnon, Professor of Political Science, McGill University.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Jacques Henripin made an opening statement and answered questions.

At 9:58 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:03 o'clock a.m., the sitting resumed

Keith Henderson made an opening statement and answered questions.

Robert Keaton made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed, - That the brief submitted by Alliance Québec be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (see Appendix "PACC-8")

Alain Gagnon made an opening statement and answered questions.

At 12:52 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

# AFTERNOON SITTING

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met at 1:35 o'clock p.m. this day, in the Grand Salon of the Ramada Inn, Montreal, Quebec, the Joint Chairman, Jim Edwards, presiding.

# PROCÈS-VERBAUX

LE VENDREDI 26 AVRIL 1991

(49)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 9 h 05, dans le Grand Salon de l'hôtel Ramada Inn de Montréal (Québec), sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (coprési-

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Autre sénateur présent: Michael Kirby.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

titre particulier: Jacques professeur de démographie à l'Université de Montréal. Du Parti égalité: Keith Henderson, président du Comité sur la Constitution du Canada. D'Alliance Québec: Robert Keaton, président; Stephen Scott, professeur et membre du Comité des affaires juridiques; Alan Hilton, membre du Comité des affaires juridiques. À titre particulier: Alain G. Gagnon, professeur de sciences politiques à l'Université McGill.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés des lundi 17 décembre 1990 et mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 5 février 1991, fascicule nº 1).

Jacques Henripin fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 9 h 58, la séance est suspendue.

À 10 h 03, la séance reprend.

Keith Henderson fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Robert Keaton fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec les autres témoins.

Il est convenu,-Que le mémoire présenté par Alliance Québec soit imprimé en annexe aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (voir Annexe «PACC-8»).

Alain Gagnon fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 12 h 52, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard aujourd'hui.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à 13 h 35, dans le Grand Salon de l'hôtel Ramada Inn de Montréal (Québec), sous la présidence de Jim Edwards (coprésident).

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin and Gérald Comeau.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Wilton Littlechild and Rob Nicholson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Witnesses: From the Laurentian Group Corporation: Claude Forget, Executive Vice-President, Corporate Affairs. From the Fédération de l'âge d'or: Philippe Lapointe, President. From the Centre for Democracy and Human Rights: Prof. Graeme Decarie, Chairman, History Dept., Concordia University; Leo E. Leblanc, Representing Business (Builder) and French Canadians; Katie Davidman, Social Science Student, Marianopolous College; Gerald Kazenel, Chairman. From the Christian Heritage Party of Canada: Robert Adams, Quebec President; Jean Blaquière, Quebec Spokesperson. Individual: Clarice Kayman.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990 and Wednesday, January 30, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1).

Claude Forget made an opening statement and answered questions.

Philippe Lapointe made an opening statement and answered questions.

Gerald Kazenel and Katie Davidman each made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 3:45 p.m., the sitting was suspended.

At 3:49 p.m., the sitting resumed.

Robert Adams and Jean Blaquière each made opening statements and answered questions.

Clarice Kayman made an opening statement and answered questions.

At 4:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Gérald Beaudoin et Gérald Comeau.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Wilton Littlechild et Rob Nicholson.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Témoins: la Corporation du Groupe De. Laurentienne: Claude Forget, vice-président exécutif, Affaires corporatives. De la Fédération de l'âge d'or: Philippe Lapointe, président. Du Centre pour la démocratie et les droits de la personne: Graeme Decarie, professeur et président de la Faculté d'histoire de l'Université Concordia; Léo E. Leblanc, représentant des Affaires (Construction) et des Canadiens-français; Katie Davidman, étudiante en sciences sociales au Collège Marianopolous; Gérald Kazenel, président. Du Parti de l'héritage chrétien du Canada: Robert Adams, président du Québec; Jean Blaquière, porte-parole du Québec. A titre particulier: Clarice Kayman.

Conformément à ses Ordres de renvoi datés des lundi 17 décembre 1990 et mercredi 30 janvier 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir Procès-verbaux et témoignages, mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Claude Forget fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Philippe Lapointe fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Gérald Kazenel et Katie Davidman font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions avec les autres témoins.

À 15 h 45, la séance est suspendue.

A 15 h 49, la séance reprend.

Robert Adams et Jean Blaquière font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions.

Clarice Kayman fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 16 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

**EVIDENCE** 

[Recorded by Electronic Apparatus]

Friday, April 26, 1991

[Traduction]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le vendredi 26 avril 1991

• 0903

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): À l'ordre!

Nous allons commencer nos audiences pour la journée.

Nous avons plusieurs témoins ce matin. Nous allons commencer par M. le professeur Jacques Henripin, l'un des plus célèbres démographes au Canada, sinon le plus célèbre et le plus connu. Il est une très grande autorité. Ceci est très pertinent dans nos débats puisqu'on parle de l'avenir du Canada et du Québec. Bien sûr, les problèmes constitutionnels ne sont jamais isolés des autres données, dont les données démographiques.

Monsieur le professeur Henripin, c'est avec le plus grand plaisir que nous vous accueillons. Nous en sommes honorés et nous allons vous entendre avec plaisir. Je suis sûr que mes collègues sont impatients de vous poser des questions.

M. Blackburn (Jonquière): J'invoque le Règlement, monsieur le président. Plusieurs de mes collègues étant absents, je voudrais soulever tout à l'heure un rappel au Règlement quant aux différentes déclarations qui ont été faites ces derniers jours. Je préférerais attendre que plus de collègues soient ici. Je veux simplement porter ceci à votre attention.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Vous le ferez au moment opportun, lorsqu'il y aura plus de membres du Comité. C'est sans doute sur les assemblées constituantes, les référendums, etc.

Pour le moment, j'invite M. Henripin à commencer.

• 0905

M. Jacques Henripin (prefesseur de démographie): Merci, monsieur le président. Mesdames et messieurs les membres de la commision, je suis flatté d'avoir été invité à comparaître devant vous, d'autant plus que je n'ai pas la moindre idée de la façon de modifier la Constitution canadienne. Pour tout vous dire, je ne suis pas convaincu qu'elle doive être modifiée de façon très substantielle. Pour ma part, je n'ai pas été envahi par la fièvre sécessionniste, quasi sécessionniste, souverainiste ou tout ce qu'on voudra, et j'entretiens la plus vive aversion à l'égard du vocabulaire nébuleux, émotif et puéril qu'on trouve partout dans cette province sur cette question.

Mais cela n'est pas mon domaine et je le quitte tout de suite. Je voulais vous annoncer mes couleurs pour être honnête. Je vais essayer maintenant de me limiter à mon domaine et de faire une très brève présentation sur ce que je perçois comme étant les principaux problèmes rattachés à la démographie ou à la population canadienne et québécoise en particulier. J'imagine que si on veut modifier la Constitution, c'est pour régler de façon plus efficace des problèmes.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I will now call the meeting to order.

We will begin our hearings for the day.

We have a number of witnesses this morning, the first of whom is Professor Jacques Henripin, one of the most famous demographers in Canada, in fact if not the most famous and well known. He is an eminent authority. The subject is very relevant to our discussion because we are talking about the future of Canada and Quebec, and, of course, constitutional problems are never isolated from other information, including demographic information.

It is a great pleasure to welcome you, Professor Henripin. We are honoured to have you with us and look forward to hearing your comments. I am sure my colleagues are impatient to ask you some questions.

Mr. Blackburn (Jonquière): On a point of order, Mr. Chairman. Since a number of my colleagues are not here, I will be raising a point of order a little later on regarding a number of statements that were made in recent days. I would prefer to wait until more of my colleagues are present. I just wanted to draw this to your attention.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): So you will raise your point of order at an appropriate time, when more committee members are present. I am sure it will have something to do with constituent assemblies, referenda, and so on.

For the time being, I would invite Mr. Henripin to begin his presentation.

Professor Jacques Henripin (Demography): Thank you, Mr. Chairman. Ladies and gentlemen, members of the committee, I am pleased to have been invited to appear before you, particularly in light of the fact that I have not the slightest idea how to amend the Canadian Constitution. To tell you the truth, I am not even sure it should be amended in any significant way. Personally, I have not come down with the secessionist or quasi–secessionist or sovereignist fever, or whatever you may call it, and I have a very strong aversion to the nebulous, emotional and childish vocabulary used throughout this province when people talk about this issue.

However, that is not my field, and I will leave it forthwith. I just wanted to be honest and state my position at the outset. I will now try to confine my remarks to my specialty and to make a very brief presentation on what I see as the main demographic problems facing the people of Canada and those of Quebec more specifically. I imagine that one of the reasons for amending the Constitution is to solve problems more effectively. First of all, the problems have to

D'abord, il faut bien les identifier, ces problèmes, si on veut savoir comment on pourra les traiter d'une façon efficace.

Il y a, me semble-t-il, une défaillance fondamentale dans le fonctionnement de la population canadienne et surtout de la population québécoise: c'est une fécondité défaillante. Comme chacun le sait, il faut 2.1 enfants en moyenne par femme pour assurer qu'une population va perdurer. Or, les jeunes femmes du Canada anglais auront probablement, au cours de leur vie, en moyenne 1.8 enfant. Pour ce qui est des jeunes femmes québécoises, c'est un peu plus grave: elles n'en auront que 1.6, soit 25 p. 100 de moins que ce qui est tout juste nécessaire pour assurer, à long terme, le maintien d'une population. À mon avis, c'est la défaillance fondamentale. Si on fonctionnement de la population canadienne, c'est devant ce problème qu'on devrait se placer d'abord.

Si je dis que c'est un problème, ce n'est pas parce qu'on aime le chiffre 2.1 plus que 1.6 ou 1.8. Soit dit en passant, ceci est un problème pour l'ensemble du monde industrialisé. Ce n'est pas une particularité canadienne. Le Québec est un peu particulier parce qu'il est plus faible que les autres, mais c'est généralisé. C'est dans les conséquences que les problèmes se présentent. Au Québec, si ce niveau de 1.6 enfant se maintient, nous nous retrouverons avec une population d'au moins 25 p. 100 de personnes âgées de plus de 65 ans. Nous en avons en ce moment 10 ou 11 p. 100. C'est donc dire que le fardeau des vieux, parce qu'il faut bien l'appeler comme cela, pour chacun des adultes qui va fournir les biens et les services pour ces personnes âgées qui ne travailleront plus, sera multiplié si la fécondité reste au niveau où elle est actuellement au Québec. Je parle du Québec, parce que c'est là que c'est le plus grave. Le fardeau sera multiplié par deux et demi. Cela se traduit en frais d'hospitalisation, en frais de services de santé en général et en montants qui devront être consacrés aux divers régimes de pension qu'on aura mis sur pied.

• 0910

C'est le problème fondamental. Il est pire au Québec.

J'ouvre une parenthèse rapide. Souvent, à l'égard de ce problème de défaillance de la fécondité, on avance un remède magique: le recours à l'immigration. Je ne suis pas du tout contre l'immigration, mais présenter le recours à l'immigration comme une solution au vieillissement de la population est presque un faux remède. Malgré les apparences, un flot continu d'immigrants, même très volumineux, ne rajeunit pas beaucoup la population à la longue. Il y a un effet immédiat de rajeunissement, mais à la longue, tout cela finit par ne pas représenter grand-chose. Cela rajeunit un peu la population, mais vraiment pas beaucoup. C'est presque de la supercherie que de présenter l'immigration comme une solution au vieillissement. Bien sûr, c'est une solution à la réduction de la population.

Je vais insister un peu plus sur le Québec. J'ai parlé de la fécondité et j'ai donné comme exemple le Québec plutôt que le reste du Canada, parce que c'est là que c'est le plus grave. Au Québec, il y a cependant un autre problème

[Translation]

be properly identified in order to determine how to solve them effectively.

In my view, there is a fundamental weakness in the functioning of the Canadian population, and particularly the Quebec population: namely, the low fertility rate. As we all know, in order for a population to replace itself, each woman must have 2.1 children on average. The fact is that women in English Canada will probably have 1.8 children in their lifetimes. The situation for young Quebec women is even more serious: they will have only 1.6 children, or 25% fewer than the number required to maintain the population in the long term. In my view, this is a fundamental problem. This is the first problem we should look at if we were to try to correct the functioning of the Canadian population.

The reason I say it is a problem is not that we prefer the figure 2.1 to 1.8 or 1.6. I should mention in passing that this problem exists throughout the industrialized world, it is not unique to Canada. Quebec is somewhat unique in that its birthrate is lower than elsewhere, but the problem exists everywhere. The real problems lie in the consequences of this situation. If the level of 1.6 children is maintained in Quebec, at least 25% of the population will be elderly people, aged 65 and over. At the moment, this group represents 10% or 11% of the total. In other words, the burden of the elderly, because it must be described in these terms, for each adult who will be supplying the goods and services for these elderly who are no longer working, will be multiplied if the fertility rate in Quebec remains at its present level. I am talking about Quebec, because the problem is most serious here. The burden of the elderly will be multiplied by two and a half. This will be reflected in hospital costs, general health care costs and pension plans.

That is the fundamental problem, and it is worse in Quebec.

Let me make a brief aside. Often immigration is put forward as the magic solution to the problem of low fertility. I have nothing against immigration, but putting it forward as a solution to the aging of the population is almost like providing false medication. Despite appearances to the contrary, even a very heavy, on-going influx of immigrants does not reduce the age of the population very much in the long term. There is an immediate reduction in age, but in the long run, it does not amount to very much. There is some reduction in age, but it is very slight. It is almost misleading to put immigration forward as a solution to the problem of an aging population. It is, of course, a solution to the problem of a reduced population.

I will focus a little more on Quebec. I talked about fertility and I gave Quebec as an example rather than the rest of Canada, because the problem is more serious here. In Quebec, however, there is another demographic problem that

démographique qui a beaucoup inquiété les gens. C'est l'équilibre des groupes linguistiques. On s'est beaucoup inquiété d'une possible réduction de la fraction des francophones dans cette province. Au début de ma carrière, j'ai moi-même participé au lancement de cette inquiétude, pour des raisons que je pensais tout à fait valables.

Or, depuis 1977, nous avons de nouvelles informations qui ont jeté par terre, ou presque, cette inquiétude-là. Des travaux ont été faits qui ont montré que, dans les calculs perspectifs que nous faisions avant la connaissance de ces informations nouvelles, nous nous trompions. Nous faisions des hypothèses du mieux que nous pouvions, mais elles n'étaient pas très bonnes. Connaissant maintenant les informations concernant l'immigration interprovinciale par langue, ce que nous ne connaissions pas auparavant, il est devenu assez clair que cette fraction des francophones au Québec n'était pas menacée du tout.

À l'époque c'était un peu héroïque de présenter cela, mais aujourd'hui, nous avons deux recensements successifs qui démontrent que la fraction des francophones au Québec augmente et ne diminue pas, y compris dans la région métropolitaine. S'il y a un endroit au Québec où la fraction des francophones augmente, c'est dans la région métropolitaine de Montréal. Je dis bien dans la région métropolitaine, parce qu'on essaie parfois d'attirer l'attention sur l'île de Montréal en particulier, où ce n'est pas vrai. Dans l'agglomération, dans son ensemble, il y a une augmentation des francophones. Cela n'est pas une assurance complète pour l'avenir, bien entendu, mais si le français, du point de vue de l'équilibre démolinguistique, au Québec et à Montréal en particulier, est en bonne posture, c'est un peu parce que les anglophones nous fuient. Je trouve cela malheureux pour ma part. Mais enfin, ce n'est pas nouveau.

Les anglophones ont toujours été des migrants très alertes. Il y en a beaucoup qui arrivaient, il y en a beaucoup qui repartaient, et cela continue. Pendant un moment, avec l'arrivée au pouvoir du PQ et la Loi 101, il y a eu une petite saignée supplémentaire, mais je pense que cela commence à se tasser. Cela fait très longtemps que les anglophones ont une propension particulièrement forte à quitter le Québec. Je ne souhaite pas qu'elle augmente. De toute façon, je n'ai rien à souhaiter. Je constate. Mais tout de même, si vous me permettez de quitter mon terrain scientifique pour devenir citoyen pendant quelques secondes, je vous dirai que je trouverais malheureux que nous nous privions de la sagesse anglo-protestante dont nous bénéficions en vivant avec des anglophones. Je ne suis pas un très grand connaisseur du Canada anglais, mais j'ai assez côtoyé les anglophones pour admirer certaines de leurs qualités que nous, Canadiens français, possédons à un moindre degré. Je trouve que c'est un avantage que de les avoir tout près de nous.

#### • 0915

Je reviens sur mon terrain scientifique. Le Québec a beaucoup de mal avec l'immigration. D'abord, on en reçoit un peu moins que l'Ontario, et même pas mal moins, mais le problème est que l'on ne garde pas nos immigrants. Il y a un

#### [Traduction]

has concerned people greatly. I am talking about the balance between the linguistic groups. There was a great deal of fear about a possible reduction in the percentage of francophones in the province. At the beginning of my career, I helped create this fear, for reasons I thought quite valid at the time.

The fact is that since 1977, we have some new information that has virtually proven that this fear was unfounded. According to certain research, we were mistaken in the forecasts we made before we had this new information. We made hypotheses to the best of our ability, but they were not very good. Now that we have information on interprovincial immigration by language group, information we did not have before, it has become quite clear that there is no threat whatsoever to the percentage of francophones in Quebec.

At the time, it was somewhat heroic to present this type of data, but today, we have two successive censuses showing that the percentage of francophones in Quebec is increasing, not decreasing, and that includes the Montreal metropolitan region. If there is one area in Quebec where the percentage of francophones is increasing, it is the Montreal metropolitan region. I would specify the metropolitan region, because sometimes people try to focus on the island of Montreal specifically, where this is not true. There is an increase in the percentage of francophones in the whole metropolitan region. That is not a complete guaranty for the future, of course, but one of the reasons French is in a good position in terms of the demographic–linguistic balance in Quebec and in Montreal specifically is that anglophones are leaving the province. Personally, I find that unfortunate. However, it is hardly new.

Anglophones have always been very alert migrants. Many of them arrived, many left, and the process is still going on. At the time the PQ came to power and when Bill 101 was passed, there was a slight increase in the numbers leaving, but I think things have started to settle down again. For a very long time anglophones have had a particularly strong tendancy to leave Quebec. I would not like to see this trend increase. In any case, it is not up to me to say what I would like. I am simply reporting what I see. Nevertheless, if you would allow me to speak as a citizen rather than a specialist for a few seconds, I would like to say that I think it is unfortunate that we are losing the anglo-protestant wisdom we gained by living with anglophones. I do not know English Canada all that well, but I have been around anglophones enough to admire some of their qualities that are less prominent in us French Canadians. I think it is an advantage to have them close by.

I will return now to my scientific field. Quebec is having a great deal of trouble with immigration. First of all, we get fewer—considerably fewer—immigrants than Ontario, but the problem is that we do not keep our immigrants. Some

certain nombre de gens qui oublient qu'on perd près de la moitié de tous ces immigrés venus des pays étrangers au bout de 20 ans. On en a déjà perdu 40 p. 100 au bout de dix ans. Quand on fait les calculs, il faut tenir compte de cela.

C'est un peu malheureux. La société québécoise essaie plus ou moins bien de les intégrer et, tout à coup, elle les perd. Les efforts que l'on a faits pour intégrer ces gens-là et pour enseigner à leurs enfants sont un peu perdus quant aux bénéfices que l'on pourrait en tirer. Là il y a des efforts considérables à faire. Une politique de migration pour le Québec en particulier, c'est plus que de se demander combien de gens on doit faire venir. C'est aussi se demander d'où ils viendront, d'une part, et surtout comment on fera pour les garder. On pourrait se poser la même question pour la langue anglaise.

Je termine sur cette idée de la langue. Pour ce qui est du français, si la langue française est en péril au Québec, pour l'instant, on n'a aucune raison de penser que c'est à cause de la démographie. On a cependant de sérieuses raisons de se poser des questions sur la qualité de la langue qui est parlée, qui est écrite, qu'on enseigne à nos enfants et que je vois, en bout de piste, lorsqu'ils arrivent à l'université. Je vois des étudiants qui sont vraiment très mal équipés dans la connaissance de leur langue maternelle, au point que cela les empêche de fonctionner convenablement au point de vue intellectuel. Cela est bien plus grave que les risques que la fraction des francophones au Québec passe de 83 à 82.5 p. 100. Pour ma part, je suis bien plus inquiet de cela, et je regrette un peu que ceux qui s'inquiètent de l'avenir du français ne pensent pas un peu plus souvent à la qualité de cette langue qu'à des inquiétudes qui s'avèrent pour l'instant assez mal fondées.

Parlons de l'avenir des anglophones. Puisqu'on parle de langues, il y a aussi la langue anglaise ici qui est parlée par un groupe important. Ce groupe est bien plus menacé que celui des francophones. Je souris toujours devant les inquiétudes que les journalistes manifestent à l'égard du français. Il y a un groupe important, avec qui l'on a vécu depuis des années, qui perd des plumes d'une façon très sérieuse. On sait que 20,000 anglophones par année ont quitté le Québec au cours des 20 dernières années. Chacun peut faire un calcul: c'est 100,000 par cinq ans et 200,000 par décennie. Les anglophones de Montréal sont environ 700,000. Une source comme celle-là est vite épuisée. Évidemment, elle est aussi alimentée.

J'ai un peu d'inquiétude quant à l'avenir des anglophones au Québec, à Montréal en particulier. Je le dis sans fausse honte. On a le droit de s'intéresser au sort d'un groupe auquel on n'appartient pas. Il me semble que c'est normal, surtout quand il nous enrichit à toutes sortes de points de vue. Cela, c'est un peu plus inquiétant. Je pense qu'à cet égard, on pourrait lâcher du lest sur certains outils que l'on a utilisés. Je pense en particulier à la réglementation sur la langue d'affichage qui, à mon avis, est une gifle absolument inutile qui est adressée aux anglophones et qui ne repose sur rien, je pense. On n'a jamais montré qu'un petit peu d'affichage anglais à Montréal constituait un

#### [Translation]

people forget that after 20 years, we lose almost half of all the immigrants from foreign countries. We have already lost 40% after 10 years. When we do our calculations, we must take this fact into account.

This is a rather unfortunate situation. Quebec society tries, with varying degrees of success, to integrate them, and all of a sudden, it loses them. The efforts we make to integrate these people and to teach their children are somewhat lost—we lose the benefits that we could have gained. We must make a significant effort in this area. A migration policy for Quebec specifically involves more than just determining how many people we should allow in. We must also ask questions about their country of origin, and particularly what we should do to keep them. The same question could be asked about the English language.

I will conclude on this topic of language. If French is endangered in Quebec at the moment, there is no reason to think that it is because of demography. However, there are some very good reasons for questioning the quality of the language that is spoken, written, taught to our children and that I see at the end of the line when they reach university. I see students with a very poor knowledge of their mother tongue, so much so that their intellectual functioning is impaired. This is much more serious than any danger that the percentage of francophones in Quebec might drop from 83% to 82.5%. Personally, I am much more concerned about the quality of their language skills, and I somewhat regret that those who have concerns about the future of French do not give more consideration to the quality of the language than to fears that seem to be rather unfounded for the time being.

Let us talk for a moment about the future of anglophones. Since we are talking about language, there is also the English language here in Quebec, which is spoken by a fairly large group. This group is much more threatened than francophones. I always have to smile at the concerns raised by journalists about French. This is a large group, with whom we have lived for years, which is losing considerable ground. We know that in the last 20 years, 20,000 anglophones a year have left Quebec. The calculation is simple: that makes 100,000 every five years and 200,000 every decade. There are about 700,000 anglophones in Montreal. A population that size is quickly depleted. Obviously, new members of this community are also arriving.

I do have some worries about the future of anglophones in Quebec, particularly in Montreal. I say that quite openly. We are entitled to take an interest in what happens to a group of which we are not a member. I think this is reasonable, particularly when that group enriches us in all sorts of ways. That is somewhat more disturbing. I think we could ease up on some of the things we have been doing. I am thinking particularly of the regulations about signs, which I see as a totally useless slap in the face to anglophones. In my view, it is not based on any solid reasoning. It has never been shown that a little sign in English in Montreal was a threat to the French language. I see this really as a sort of

péril pour la langue française. Vraiment, c'est de l'opérette politique, à mon avis. Elle se justifie peut-être sur d'autres plans, mais sur le plan de la réalité. . D'ailleurs, M. René Lévesque, paraît-il—vous voyez que je m'inspire à des sources très solides—, était tout à fait contre des interventions négatives de cette nature.

C'est autour de cela que je voulais faire quelques commentaires. Je pense avoir parlé assez longtemps, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Professeur Henripin, je vous félicite pour cet exposé lumineux. On vous entendrait volontiers pendant longtemps.

• 0920

M. Duhamel (Saint-Boniface): Beaujour, professeur Henripin. J'ai beaucoup apprécié votre présentation. Si j'ai bien compris, vous avez dit que certains gestes politiques n'avaient pas fait grand-chose pour protéger les différents groupes. Dans votre mémoire écrit, vous avez mentionné la Loi 101 ainsi que la loi sur l'affichage. Je crois que c'est 178, mais j'oublie. . .

M. Henripin: Moi non plus, je ne le sais pas.

M. Duhamel: Est-ce qu'on n'a pas utilisé d'autres lois en ce sens? Est-ce qu'il n'y avait pas un projet de loi 59 qui touchait les écoles? Je veux comprendre davantage pourquoi vous croyez que cela n'a pas aidé. Je suppose que les gens qui ont appuyé ces projets voulaient atteindre certains objectifs. Ils voulaient protéger certains groupes, notamment le groupe des francophones du Québec. Pourquoi?

M. Henripin: Il faut quand même dire une chose. S'il n'y avait au Québec que des anglophones et des francophones, l'équilibre se maintiendrait probablement très très longtemps. Il n'y aurait pas de problème parce que les échanges linguistiques qui se font d'une langue à l'autre se compensent, grosso modo.

Ce qui vient introduire un déséquilibre dans cet ensemble—là, c'est le fait que les nouveaux venus, dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français, choisissent l'anglais en très grande majorité, à 70 p. 100, soit pour eux-mêmes, soit pour leurs enfants. Donc, 70 p. 100 de ces contingents alimentent le groupe anglophone au Québec, s'ils restent ici, bien entendu.

Évidemment, on a voulu s'attaquer à ce facteur de déséquilibre. Ma foi, il y a là une bonne logique. On dit qu'on n'acceptera pas que des nouveaux venus viennent rompre un équilibre séculaire, parce que cet équilibre-là dure depuis plus de 100 ans au Québec. On n'acceptera pas qu'ils viennent le rompre par un choix, pour leurs enfants ou pour eux-mêmes, d'une langue qui ne convient pas à la majorité. C'est une justification d'intervention sur le plan d'un certain nombre de mesures. Il y a des mesures efficaces, notamment en ce qui concerne la langue du travail. Le fait qu'on ne puisse pas travailler en français au Québec est quand même inacceptable. J'ai toujours été d'accord sur cette partie de la Loi 101. Je n'ai pas été un adversaire complet de la Loi 101.

Pour ce qui est des écoles, on aurait pu, dès le début, laisser les écoles anglaises ouvertes à tous ceux qui étaient de vrais anglophones, qui étaient nés au Québec, dans le reste du pays ou ailleurs au monde. On aurait pu laisser les écoles anglaises accessibles à tous les vrais anglophones. On est allé un peu loin là-dessus, mais cela ne touche pas beaucoup de monde.

#### [Traduction]

political operetta. There may be other justifications for the regulations, but in reality...in fact, René Lévesque, apparently—you see I have some very substantial sources—was opposed to negative measures of this type.

These were the subjects I wanted to mention in my comments. I think I have spoken long enough, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I would like to congratulate you on your lucid presentation, Professor Henripin. We would be happy to listen to you for a long time.

Mr. Duhamel (St. Boniface): Good morning, Professor Henripin. I enjoyed your presentation very much. If I understood you correctly, you said that some political measures had not done that much to protect various groups. In your written brief, you referred to Bill 101 and the legislation on signs. I think it was Bill 178, but I cannot remember. . .

Prof. Henripin: I do not know either.

Mr. Duhamel: Has there not been other legislation along these lines? Was there not Bill 59 on schools? I want to be sure I understand why you think these measures did not help. I suppose those who supported these initiatives were trying to achieve certain goals. They wanted to protect certain groups, particularly francophones in Quebec. Why?

**Prof. Henripin:** There is one point that should be made. If there were only anglophones and francophones in Quebec, the balance would probably be maintained for a very, very long time. There would not be any problem, because, generally speaking, the number of people who switch linguistic groups balances out.

Where the imbalance comes in is with the newcomers, whose mother tongue is neither English nor French. The vast majority of them, 70%, choose to speak English, either for themselves or for their children. So 70% of newcomers go to the anglophone group in Quebec, if they stay in the province of course.

Naturally, efforts were made to overcome this imbalance. This is perfectly logical. It was decided the newcomers would not be allowed to upset this age-old balance, which has existed for more than 100 years in Quebec. It was decided that they would not be allowed to upset the balance by choosing, for themselves or for their children, a language unsatisfactory to the majority. This was the justification for a number of steps that were taken. Some measures were effective, particularly those on language of work. The fact that people could not work in French in Quebec is unacceptable. I always agreed with this part of Bill 101. I was not totally opposed to Bill 101.

On the issue of schools, we could have, from the outset, allowed genuine anglophones—those born in Quebec, elsewhere in the country or elsewhere in the world—to attend English–language schools. We could have allowed the English–language schools to remain accessible to all who were genuine anglophones. We went a bit far with that, but it did not affect a lot of people.

Pour ce qui est de la langue d'affichage, je ne vois vraiment pas pourquoi on a fait ce qu'on a fait. Je ne vois pas pourquoi on a enquiquiné les gens avec une affaire comme celle-là.

- M. Duhamel: Au point de vue politique, au point de vue symbolique, au point de vue de l'affirmation, ces différents projets ont eu une certaine utilité, mais au point de vue de progrès réels, par rapport aux objectifs précis, il n'y a pas eu beaucoup de succès. Est-ce que j'ai raison?
- M. Henripin: Il commence à y avoir une petite preuve et il fallait attendre un certain temps pour l'avoir. Les enfants qu'on a forcés à fréquenter une école française, pour qui cette obligation cesse à la fin du secondaire, choisissent maintenant en assez grand nombre de continuer leurs études en langue française alors qu'ils deviennent libres. Ils pourraient passer à un cégep anglais s'ils le voulaient, mais un grand nombre continuent en langue française. C'est peut-être un gain permanent pour la langue française. Là on commence à le voir. À ce point de vue-là, il y a, semble-t-il, un début d'efficacité de cette loi sur le plan de ces interventions en matière d'obligation de fréquentation scolaire.
- M. Duhamel: Avez-vous une idée du nombre de gens que cela représente?
- M. Henripin: Non, je m'excuse; je n'ai pas de statistiques là-dessus.
- M. Duhamel: Voulez-vous m'expliquer pourquoi le Québec a beaucoup de difficulté à garder les immigrants étrangers? Est-ce qu'il y a un certain nombre de facteurs à cela? Si j'ai bien compris vos propos, il y a beaucoup plus de gens de langue anglaise qui quittent la province que de gens de langue française. Est-ce parce que les gens ne se sentent pas totalement à l'aise comme minorité? Est-ce parce qu'il y a ailleurs des attractions qui dépassent celles du Québec?

• 0925

M. Henripin: Je serais plutôt porté à penser qu'il y a ailleurs des choses plus attirantes que ce qu'on trouve au Québec. Quelqu'un qui vit dans le réseau de langue anglaise est bien plus au courant du marché du travail de l'ensemble du Canada que quelqu'un qui est limité par le fait qu'il ne parle pas très bien l'anglais. Les anglophones du Québec ont le marché du travail nord-américain devant eux. Les Canadiens français, à moins d'être de bons bilingues, sont un peu coincés dans leur province, dans une certaine mesure. Ensuite, il y a le chômage qui est beaucoup plus important ici que dans la province voisine.

Cela dit, pendant un certain temps, il y a eu des facteurs répulsifs. Il y a des gens qui ont quitté le Québec parce que ces histoires de chicanes politiques, de bombes qui éclataient de temps en temps et de trucs comme ceux-là ne leur plaisaient pas. Il y a eu des chicanes nationalistes un peu flamboyantes. Beaucoup d'Européens avaient connu cela chez eux et étaient venus en Amérique justement pour éviter cela. Quand ils ont vu que cela recommençait ici, ils se sont dit: Allons vivre tranquilles. Je ne pense pas que cela existe encore, mais cela a dû exister pendant une période de sept ou huit ans, où on s'est un peu échauffé ici.

[Translation]

As far as signs go, I really do not see why we did what we did. I do not know why we bothered people with something like that.

Mr. Duhamel: These various projects were of some use politically, symbolically, and as a statement, but they were not that successful in achieving real progress or specific objectives. Am I right?

Prof. Henripin: We are starting to get some evidence, and we had to wait a while to get it. A fairly high number of children who were forced to attend French-language school, who no longer have to do so at the end of their secondary education, are now choosing to continue their studies in French. They could go to an English-language CEGEP if they wanted to, but many of them continue their education in French. That may be a permanent gain for the French language. We are starting to see some progress. So the legislation is apparently starting to produce some results with respect to schools.

Mr. Duhamel: Do you have any idea how many people would be involved?

Prof. Henripin: No, I am sorry, I do not have any statistics on that.

Mr. Duhamel: Can you explain why Quebec has so much trouble keeping its immigrants? Are there a number of reasons for that? If I understood you correctly, there are far more English-speaking people leaving the province than French-speaking people. Is it because they do not feel completely comfortable as a minority? Is it because other places offer certain features that are better than those offered by Quebec?

Prof. Henripin: I would be inclined to think that other places offer more appealing features than those available in Quebec. Someone living in the English network is much more aware of the labour market throughout Canada than someone who is limited by the fact that he or she does not speak English very well. Anglophones in Quebec can consider the whole North American labour market. Unless French Canadians are very good bilinguals, they are somewhat stuck in their province. There is also the fact that unemployment is much higher here in Quebec than in our neighbouring province.

For a certain period, there were some factors that caused people to leave. Some people left Quebec because of all the political squabbles, bombs that were going off from time to time and other similar things they did not like. There were some rather flamboyant nationalist disputes. Many Europeans had been familiar with that type of situation in their countries of origin and had come to North America specifically to avoid problems of that sort. When they saw it all starting over here, they said: let us go and live peacefully somewhere else. I do not think that is still true, but it must have been true for seven or eight years, when things got a bit heated around here.

Senator Kirby (South Shore): Good morning, Professor Henripin. If you will recall, you and I met many years ago when you were doing some work for the institute—

Prof. Henripin: I remember—on public policy.

**Senator Kirby:** I would really ask two questions based on the information you gave us, and I must say I found the information fascinating.

The first question is more for a sociologist than a demographer, but I thought you might provide some insight. Why is it that the birth rate in Quebec is lower—as you point out, 1.6 as opposed to. . . It seems to me that if one could understand the root causes of the lower birth rate, one could then presumably look at policies to deal with it.

M. Henripin: Je n'ai pas de réponse à cela. C'est une question que je me pose souvent, mais je n'y ai pas de réponse. Je constate simplement une chose: au Québec, pour un certain nombre d'indicateurs qui sont liés à la famille, nous sommes en moins bonne posture que le reste du Canada. C'est mon jugement de valeur à moi. Le mariage légal est beaucoup moins fréquent au Québec que dans le reste du Canada. On vit plus en concubinage. Je m'excuse d'employer cette vieille expression qui est aujourd'hui un peu défraîchie, mais enfin, on vit plus en concubinage et l'incertitude est plus grande. Il y a beaucoup plus de familles monoparentales, ce qui ne m'apparaît pas un équipement tout à fait souhaitable pour former des enfants. Nous avons aussi une fécondité plus faible. Ces trois choses-là me paraissent liées. Ici, je vais embarquer dans le terrain de la sociologie. Je trouve parfois les sociologues inspirants.

Il y a peut-être ici une désaffection plus grande qu'ailleurs, mais je ne sais pas pourquoi, à l'égard de l'institution du mariage et de l'institution de la famille. Par institution, j'entends plus que la cérémonie du mariage. Je parle de tout ce que la famille gérait autrefois comme comportements, comme obligations, comme droits. Tout cela, dans l'ensemble du monde occidental d'ailleurs, est l'objet d'une désaffection passablement répandue chez les jeunes. Cela semble être pire au Québec qu'ailleurs. Je ne sais pas pourquoi.

Ma seule explication, c'est que j'ai l'impression que les catholiques d'obédience très fidèle qui, un jour, ont jeté pardessus bord l'enseignement de leur curé, ne savent plus trop à quoi se rattacher comme règles morales générales. Peut-être vit-on dans une période où ce peuple des Canadiens français, puisque c'est d'eux qu'il s'agit en particulier, n'a pas encore trouvé le temps de se raccrocher à une colonne vertébrale morale nouvelle, étant donné qu'ils ont vraiment abandonné la vieille. C'est la seule explication que j'ai, mais c'est une hypothèse. Je la dis presque en souriant car je ne suis pas du tout sûr qu'elle soit bonne. J'attends de meilleures explications.

• 0930

**Senator Kirby:** On pages 3 and 4 in your brief you suggested five or six different ways in which the declining birth-rate problem could be reversed, or the birth rate could be increased.

Prof. Henripin: Yes.

[Traduction]

Le sénateur Kirby (South Shore): Bonjour, monsieur le professeur Henripin. Vous vous souviendrez peut-être qu'on s'est rencontré il y a des années lorsque vous travailliez pour l'Institut—

M. Henripin: Je me souviens—sur les recherches politiques.

Le sénateur Kirby: J'ai deux questions à vous poser suite aux informations que vous nous avez données, que j'ai trouvé fascinantes.

Ma première question s'adresse davantage à un sociologue qu'à un démographe, mais je pensais que vous auriez peut-être des idées. Pourquoi le taux de natalité est-il plus bas au Québec—vous avez dit qu'il est de 1,6, par opposition à . . Il me semble que si on comprenait les causes de ce taux de natalité plus faible, on pourrait peut-être trouver des solutions au problème.

Prof. Henripin: I do not have an answer to the question. I often wonder about that myself, but I have not come up with any answer. I have simply noticed that in Quebec, for a number of indicators related to the family, our situation is poorer than that of the rest of Canada. That is my personal value judgment. Legal marriage is much less frequent in Quebec than in the rest of Canada. There are more people living out of wedlock. I apologize for this old expression which has become somewhat outdated, but the fact is that people live out of wedlock and there is greater uncertainty. There are far more single-parent families, which seems a less than desirable way of bringing up children, in my view. We also have a lower fertility rate. I think these three facts are related. I am going to get into some sociology here. Sometimes I find sociologists quite inspiring.

It is possible that the institutions of marriage and the family have fallen into greater disfavour here than elsewhere, but I do not know why. When I talk about an institution, I mean more than the marriage ceremony. I am referring to all those things that used to be taken care of by the family, such as behaviour, obligations and rights. All of this has fallen into fairly widespread disfavour among young people throughout the western world. The situation seems worse in Quebec than elsewhere. I do not know why.

My only explanation is that I think those very faithful Catholics who one day threw overboard the teachings of their priest no longer really know where to turn for general moral principles. Perhaps we are living at a time when the French Canadian people, since those are the people we are talking about specifically, have not had time to latch on to a new moral backbone, given that they really have abandoned the old one. That is my only explanation, but it is a hypothesis. I put it forward almost with a smile, because I am not at all sure that it is correct. I am waiting to hear some better explanations.

Le sénateur Kirby: Aux pages 3 et 4 de votre mémoire, vous suggérez cinq ou six façons différentes de renverser la dénatalité.

M. Henripin: Oui.

**Senator Kirby:** Are there other countries in the world that have faced the same problem? In particular, are there other countries in the world that have developed policies like the ones you have suggested, which have actually worked?

I am trying to understand the probability of success of the policies you have outlined and whether or not there has been international experience to suggest that those policies would in fact work.

M. Henripin: Il v a peu de pays industriels comparables au nôtre qui se sont lancés dans des politiques natalistes. Il v a quatre ou cinq pays d'Europe de l'Est qui se sont lancés très énergiquement dans des politiques pour redresser leur natalité, et il y a la France qui le fait très ouvertement et depuis longtemps. Il n'y a pas de preuves que ces politiqueslà ont été efficaces. Il n'y a pas de preuves, non plus, qu'elles ne l'ont pas été. Il y a vraiment des paradoxes. La France a eu pendant très longtemps une fécondité très inférieure à celle de tous ses voisins, notamment l'Angleterre. La France a été très exceptionnelle. Pendant tout le XIXe siècle, la fécondité française a été largement en dessous de tout ce qui l'entourait. Aujourd'hui, la France ne fait pas beaucoup mieux que l'Angleterre, mais elle fait aussi bien que l'Angleterre. La question est la suivante: s'il n'y avait pas de politique nataliste française, la fécondité française serait-elle encore bien en dessous de celle des Anglais? Apparemment, tout se passe comme si les Anglais avaient une propension naturelle à faire des enfants et les Français moins et que, pour en faire autant il faut des politiques natalistes aux Français. Vous voyez le genre de problème que l'on a. On ne peut pas s'en sortir de façon certaine. Il n'y a pas de certitude là-dessus.

D'autre part, tout n'a pas été essayé. Il y a tout un morceau de l'organisation de notre société qui commence à changer un peu mais auquel il faudrait s'attaquer. C'est l'organisation du monde du travail. Le monde du travail a été organisé par des hommes qui faisaient élever leurs enfants par leurs épouses. Cela ne marche plus. Les deux travaillent aujourd'hui. Qui va élever les jeunes enfants? Il faut que le monde du travail s'adapte à ce nouveau fait que la grande majorité des femmes mariées, même celles qui ont des enfants, continuent à travailler. Il faut s'arranger pour que cela puisse fonctionner. Le monde du travail n'est pas du tout organisé pour cela. Ma première mesure nataliste n'est pas les allocations familiales. C'est la réorganisation du monde du travail pour que ces deux fonctions-là, pendant une dizaine d'années, puissent être exercées convenablement par de jeunes parents. Je pense que cela n'appelle pas de modification à la Constitution, entre parenthèses.

Le sénateur Gigantès (De Lorimier): Professeur Henripin, il est rare qu'on entende quelqu'un qui ait autant de sagesse que vous. Je voudrais vous poser une question sur l'éducation. Que le Québec reste à l'intérieur du Canada ou non, l'amélioration de l'éducation est essentielle si le Québec veut garder son niveau de vie et l'améliorer. Comment pourrait-on cesser de produire des cancres, ici comme ailleurs, des gens qui arrivent à l'université sans savoir lire ou écrire?

[Translation]

Le sénateur Kirby: Y a-t-il d'autres pays du monde qui ont fait face aux mêmes problèmes? Surtout, y a-t-il d'autres pays qui ont adopté des politiques comme celles que vous suggérez et qui ont obtenu les résultats espérés?

J'essaie de voir les chances de succès qu'ont ce genre de politiques en cherchant d'autres pays qui les auraient mises en oeuvre avec succès.

Prof. Henripin: There are a lot of industrialized countries similar to ours which have implemented such policies. There are four or five eastern European countries who have launched very strong policies to increase their birth rate and France has been doing it very openly for a long time. There is no evidence that it has been effective but there is no evidence either that it has not been. There are indeed some contradictions. France, for a very long time, had a lower birth rate than its neighbours, in particular England. France was a very exceptional case. Throughout the 19th Century, the French birth rate was quite below that of all other countries around it. Today, France is not doing much better than England but it is doing as well. The question is the following: if France had not had a policy supporting a higher birth rate, would its birth rate still be way below that of the English? It is as if the English had a natural tendency to have children while the French had less of a tendency and needed such policies to reach the same birth rate. You can see the kind of problem we have. It is difficult to be absolutely positive. There is no certainty in this matter.

On the other hand, not everything has been tried. There is a considerable part of our society's organization that is starting to change a little but which deserves some attention. It is the organization of the workforce. The workforce was organized by men who had their children raised by their wives. This does not work anymore. Today, both work. Who is going to bring up the young children? The workforce will have to adapt to the new reality that the great majority of married women, even those who have children, go on working. We have to organize ourselves so that it can work. We are not at all organized for this. The first initiative I would recommend to increase the birth rate is not the family allowance. It is the re-organization of the workforce so that the young parents can, for about 10 years, be effective in these two roles. I do not think that it would require any change in the Constitution, by the way.

Senator Gigantès (De Lorimier): Professor Henripin, we seldom hear someone with as much wisdom as you. I would like to ask you a question on education. Whether Quebec remains within Canada or not, education has to improve if Quebec wants to maintain and increase its standard of living. How could we stop creating dunces, here as elsewhere, people who reach university without being able to read or write?

M. Henripin: On n'a pas besoin d'inventer. On a de vieilles formules qui ont fonctionné longtemps. Il faudrait les réappliquer. Il faudrait cesser de donner des diplômes à des étudiants qui ne les méritent pas. Il faudrait cesser, en particulier, de donner des diplômes de fin d'études secondaires à des élèves qui ne connaissent pas les accords du participe passé en français, à des élèves qui ne savent pas compter. Il faut avoir le courage de dire non à des jeunes qui ne sont pas à la hauteur, en leur donnant, bien sûr, les moyens de se reprendre et peut-être aussi en prévoyant des formules de formation. Autrefois, ceux qui accédaient à l'université étaient en minorité. C'était des gens qui avaient des qualités particulières ou qui étaient mieux préparés. Cela marchait. Aujourd'hui, on a de grands nombres et notre système d'éducation ne convient probablement pas à tous les esprits. L'incarcération dans une école à l'âge de 16 ans ne convient pas à tout le monde, je pense. Il faudrait peut-être trouver des méthodes de formation, puisqu'on forme les enfants jusqu'au-delà de 16 ans, pour que ceux qui ne peuvent pas tolérer d'être incarcérés dans une école à 16 ans puissent trouver d'autres formules de formation plus stimulantes pour eux. Là il faudrait peut-être inventer. Pour faire en sorte que les élèves, des universités en particulier, connaissent leur langue maternelle, on n'a qu'à revenir aux vieilles formules. On en connaît. Il faut du courage, c'est tout.

• 0935

M. Nystrom (Yorkton—Melville): Si le Québec choisit l'indépendance ou la souveraineté, est-ce que la démographie québécoise, dans 30 ans, sera très différente de ce qu'elle serait si le Québec reste dans la fédération canadienne?

M. Henripin: Je ne sais pas. Les facteurs de faible fécondité sont multiples. Je vous donne un exemple de question à laquelle il est difficile de répondre. Un chômage élevé chez les jeunes adultes est probablement un facteur de faible fécondité. À ce point de vue-là, le Québec est plutôt mal placé. Est-ce qu'un Québec indépendant réussirait mieux qu'un Québec dans le Canada à combattre le chômage des jeunes? Je ne le sais pas. J'en doute, car je ne vois pas pourquoi ce serait plus facile, mais ce n'est pas de ma compétence.

Là où il y aurait probablement un effet, c'est qu'un Québec indépendant effraierait probablement un certain nombre de non-francophones qui choisiraient la première occasion pour aller s'établir ailleurs. On peut se faire toutes sortes d'images d'un futur Québec indépendant. Pour ma part, je n'en ai pas de particulière. Je vous dirai que je ne crois pas à un Québec indépendant et que, par conséquent, je n'ai pas tendance à m'attarder sur ce que cela pourrait être. Je ne pense pas qu'on aille là, mais ce n'est pas impossible. Je pense qu'il y a des gens qui fuiraient le Québec, un peu plus que maintenant, comme ils ont fui le Québec lorsque le Parti québécois, un parti indépendantiste qui menaçait au moins vaguement d'établir ce régime-là, est arrivé au pouvoir et a commencé à prendre des mesures un peu gênantes. Cela a fait fuir des anglophones. Je pense que cela en ferait fuir encore un bon paquet.

[Traduction]

Prof. Henripin: There is no need to invent anything. There are old methods that worked for a long time. We should just use them again. We should stop giving diplomas to students who do not deserve them. In particular, we should stop letting students graduate from high school if they do not know how to write the past participle in French, if they cannot count. We must have the courage to say no to young people who are not up to it, we must give them the means to try again or to train in other fields. In the old days, those who went to university were a minority. They were people who had special qualities or who were better prepared. It worked. Today, we have a lot of them and our educational system probably does not agree with all these minds. Being imprisoned in a school at 16 does not agree with everyone. We should probably find training methods, since we train children up to 16 years old and over, so that those who cannot accept to be enclosed in a school at 16 could find other more stimulating kinds of training. There we might have to invent something. But if we want students, in the universities in particular, to know their mother tongue, we only need to come back to the old formulas. We know them. It takes courage, that is all.

Mr. Nystrom (Yorkton—Melville): If Quebec chooses independence or sovereignty, will its demography, in 30 years, be very different from what it would be if Quebec remained in the Canadian federation?

Prof. Henripin: I do not know. There are different factors in the low birth rate. I will give you an example of a question to which it is difficult to find an answer. A high unemployment rate in the young adult population is probably a factor of low birth rate. In this regard, Quebec is rather at a disadvantage. Would an independent Quebec succeed better than a Quebec within Canada in fighting unemployment among the youth? I do not know. I doubt it because I do not see why it would be easier but this I do not know.

Yet there would probably be an impact in the fact that an independent Quebec would frighten a number of non francophones who would take the first opportunity to go and settle somewhere else. We can draw a lot of pictures of a future independent Quebec. For me, I do not have a picture. I must say that I do not believe in an independent Quebec and that, therefore, I do not tend to think of what it could be. I do not think we will go in this direction but it is not impossible. I think that there are people who would flee Quebec, a little bit more than now, as they fled Quebec when the Parti québécois, an independentist party that at least vaguely threatened to make Quebec independent, came to power and started taking some embarrassing steps. Some anglophones left. I think that it would lead a lot more to leave.

Je ne sais pas à quoi ressemblerait le Québec souverain. Personne ne nous a dessiné la carte politique ou la carte des droits d'un Québec indépendant futur. On n'a qu'un mot en ce moment, un mot qui ne veut rien dire d'ailleurs: souveraineté. Je trouve que c'est presque de la supercherie que d'employer ce mot-là parce qu'il veut dire n'importe quoi. Personne ne nous a dit ce que serait ce Québec indépendant si jamais on en faisait un. Il est donc très difficile de savoir quelles seraient les conséquences. Pour ma part, je n'y crois pas.

Mr. Nystrom: You are making projects about the population of Quebec in about 70 or 80 years. You state that the population may drop to around 4 million people if present trends continue; that is, if the birth rates and the immigration rates remain the same as they are now.

As a demographer, perhaps you can give us an idea of how often throughout history trends do not remain the same. Are there great unexpected fluctuations in brith rate trends around the world? In other words, this may be true today, but there may be changing attitudes in 5 or 6 years or 10 or 15 years, and all of a sudden there could be a population explosion. How likely is that to happen?

We often see massive changes in public opinions. The Gallup poll yesterday was radically different from the Gallup poll of one month ago, let alone two or three years ago.

Is it a common thing, in terms of demographics in the world, for the unexpected to happen? Perhaps you will come here in 10 years and say, my goodness, the population will be 12 million in the year 2080, not 4 million.

M. Henripin: Je suis aussi optimiste que n'importe quel bon socio-démocrate. En particulier, sur le problème que vous soulevez, je pense aussi qu'il va y avoir un redressement même si l'État n'intervient pas. Je ne sais pas quelle sera l'ampleur de ce redressement.

• 0940

Là-dessus, les spécialistes s'opposent. Les économistes ont une théorie pour expliquer un redressement de la fécondité. Je ne veux pas m'attarder là-dessus. On a des raisons de penser que si le confort des jeunes s'améliore un peu, quelques-uns d'entre eux vont avoir un enfant de plus. C'est assez. Il n'en faut pas beaucoup. Il faut 0.3 enfant de plus au Canada pour que les choses soient bien. Ce n'est pas beaucoup. Les sociologues, eux, sont toujours un peu plus pessimistes. Ils sont toujours un peu pris avec les contraintes des tendances récentes. Pour eux, la grande fraction des femmes qui envahissent le marché du travail est un facteur qui va tout emporter. J'exagère un peu, mais ils trouvent qu'il est impossible qu'on revienne à une fécondité un peu plus élevée parce que le facteur dominant est le choix que les femmes ont fait du monde du travail plutôt que d'élever des enfants à la maison. Bien sûr, c'est une contrainte qu'il faut prendre au sérieux, mais je ne crois pas qu'une société un peu imaginative n'arrivera pas à faire en sorte qu'on puisse poursuivre ces deux objectifs-là. Il ne s'agit pas de demander aux femmes de renoncer à leur objectif professionnel. Je

[Translation]

I do not know what a sovereign Quebec would look like. Nobody has drawn a political map or the map of the rights of a future independent Quebec. There is only one word at the present, a word that by the way does not mean anything: sovereignty. I think that using this word is almost misleading because it means all kinds of things. Nobody has told us what this independent Quebec would be if we were to have it. It is therefore very difficult to know what the consequences would be. Personally, I do not believe in it.

M. Nystrom: Vous faites des projections sur la population du Québec dans environ 70 ou 80 ans. Vous déclarez que la population pourrait tomber à environ 4 millions si la tendance actuelle se poursuit; c'est-à-dire si la natalité et l'immigration demeurent ce qu'elles sont ajourd'hui.

À titre de démographe, peut-être pourriez-vous nous donner une idée de la fréquence des changements de tendance dans l'histoire. Y a-t-il eu de grosses fluctuations de natalité inattendues dans le monde? Autrement dit, c'est peut-être vrai aujourd'hui, mais les attitudes peuvent changer dans cinq ou six ans ou dans 10 ou 15 ans et on pourrait tout d'un coup avoir une explosion démographique. Quelle est la probabilité?

On constate souvent de grands bouleversements dans l'opinion publique. Les sondages Gallup d'hier étaient radicalement différents de ceux du mois dernier, sans parler de ceux d'il y a deux ou trois ans.

A-t-on souvent des surprises dans les tendances démographiques? Peut-être viendrez-vous dans 10 ans nous dire que la population du Québec atteindra 12 millions en 2080 plutôt que 4 millions.

**Prof.** Henripin: I am just as optimistic as any good social democrat. In particular, in this field, I think we are going to see an increase, even with no intervention from the state. I do not know how big the increase is going to be.

The experts do not agree on this. The economists have a theory to explain a recovery in the birth rate. I will not dwell on this. We have reasons to think that if the standard of living of the young people increases a little, some of them will have one more child. It is enough. We do not need much more. Canada needs 0.3% more children so that things go well. It is not much. Sociologists, on the other hand, are always a little bit more pessimistic. They are always a little bit constrained by the recent trends. For them, the great number of women who are coming into the workforce is a factor that will supersede everything else. I am exaggerating a little, but they find that it is impossible to come back to a slightly higher birth rate because the dominant factor is the choice that women have made to go and work rather than to raise children at home. Sure, we have to consider this but I do not think that a society with a little bit of imagination will not be able to make it possible to do both things. There is no need to ask women to forget their careers. And this concerns both men and women, by the way. Men have always washed their hands of this whole issue. They do not have to make a

parle aussi bien des hommes que des femmes, d'ailleurs. Les hommes se sont toujours lavé les mains de cette affaire. Ils n'ont pas de choix à faire. C'est le monde du travail. Les enfants ne les regardent pas. Peut-être devrait-on se poser le problème de savoir comment les deux sexes vont s'organiser pour faire les deux fonctions à la fois. Cela demande de l'imagination.

Mme Bertrand (Brome—Missisquoi): Professeur Henripin, bonjour. Je n'ai absolument pas l'idée de vous reprendre, mais l'expression moderne pour «concubinage» serait peut-être «union libre».

Vous dites que vous avez de la difficulté à faire des prévisions pour l'avenir. Nous, nous travaillons pour l'avenir dans le moment. Attendu que le mandat de notre commission est d'examiner les modifications à la Constitution, une des modifications constitutionnelles pourrait être d'exiger la participation de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population canadienne. Naturellement, si cela avait à se produire demain, il faudrait que l'Ontario ou le Québec fasse partie de ces sept provinces.

Est-il possible de penser qu'à cause de la forte immigration asiatique vers la Colombie-Britannique, la Colombie-Britannique pourra devenir une des provinces les plus populeuses au pays avec l'Ontario, et que le Québec pourra devenir presque une province minoritaire si sa population diminue?

M. Henripin: Je ne sais pas ce que peut devenir la Colombie-Britannique, mais on est toujours surpris par les phénomènes démographiques à long terme. Au XVII<sup>e</sup> siècle, personne n'aurait pu deviner si c'était le groupe anglais ou le groupe français qui allait l'emporter en Amérique du Nord. Cela aurait très bien pu être le groupe français. On en est loin. Il faut peu de chose à l'origine d'un phénomène démographique pour que, s'il s'amplifie un peu tout au long des décennies et des siècles, il aboutisse à des conséquences énormes. C'est possible. Donc, il est possible que la Colombie-Britannique devienne une province aussi importante que le Québec et l'Ontario, mais il faudrait quand même se donner quelques années.

Quant au Québec, il y a une chose qui est à peu près sûre: son importance relative va diminuer. Elle le fait depuis assez longtemps. Toutes les prévisions conduisent à cela, d'ailleurs. Je viens de voir de récentes prévisions du Conseil économique du Canada qui laissent entendre que, peu importe qu'il y ait une immigration forte ou une immigration faible, la fraction de la population québécoise dans l'ensemble canadien diminue. Elle diminue de façon appréciable. Ce ne sera pas 10 p. 100 dans 30 ans. Ce sera peut-être 20 p. 100 dans 30 ans, mais elle va diminuer.

Mme Bertrand: Il y a aussi une possibilité que l'arrivée en masse d'immigrants allophones au Québec puisse réduire la proportion francophone à l'intérieur de ce Québec.

M. Henripin: À long terme, oui. Ce que je vous ai dit tout à l'heure de rassurant, c'était pour les 20 prochaines années. Lorsque la population va commencer à dégringoler, on va peut-être décider de remplacer les vides par des immigrants, mais il en faudrait beaucoup. La population du Québec va probablement atteindre 7 millions. Si on voulait se maintenir là et que la fécondité restait ce qu'elle est, et si on voulait garder la population du Québec à 7 millions, vers

## [Traduction]

choice. For them, it is work. Children do not concern them. Maybe the question to be asked is how the two genders are going to organize themselves to pursue both goals at the same time. It requires some imagination.

Mrs. Bertrand (Brome—Missisquoi): Good morning, Professor. I should certainly not want to correct you but the modern phrase for "concubinage" would probably be "common-law marriage".

You said that you found it difficult to predict what is going to happen in the future. But here, we have to work for the future. Since the mandate of our committee is to consider the process for amending the Constitution, one of the constitutional changes could be to require the agreement of seven provinces representing 50% of the Canadian population. Obviously, if this were to happen tomorrow, it would mean that Ontario or Quebec would have to be one of these seven provinces.

Is it possible that because of the heavy immigration from Asia to British Columbia that province would become one of the provinces with the highest population in the country with Ontario and that Quebec would become almost a small province if its population were to dwindle.

Prof. Henripin: I do not know what British Columbia can become but one is always surprised by long-term population trends. In the 17th Century, nobody would have been able to guess whether it were the English or the French who were going to win in North America. It could very well have been the French. This did not happen. It does not take very much to start a demographic trend which, if it develops in the decades and centuries, may have huge consequences. It is possible. Therefore, it is possible that British Columbia become as big a province as Quebec and Ontario but it would still take a few years.

As far as Quebec is concerned, there is one thing which is almost certain: its relative importance is going to diminish. It has for some time already. All the forecasts go in the same direction. I have just seen recent forecasts by the Economic Council of Canada which leads us to think that whatever the immigration is, strong or weak, the percentage of the Quebec population in Canada will diminish. It is a significant trend. It will not be 10% within 30 years. It may be 20% within 30 years but it will diminish.

Mrs. Bertrand: It is also possible that a massive immigration of anglophones in Quebec could reduce the francophone share of the population within Quebec.

**Prof.** Henripin: In the long run, yes. What I told you earlier was for the next 20 years. When the population is going to start dwindling, we might decide to replace empty spaces by immigrants but we would need a lot of them. The population in Quebec is probably going to reach 7 million. If we wanted to maintain it at this level and if the birth rate were to remain at what it is, around the year 2040 we would have to bring in 100,000 immigrants every year, wherever they

2040, il faudrait faire venir 100,000 immigrants par année, d'où qu'ils viennent. Ce serait peut-être des autres provinces, mais je ne pense pas que les autres provinces nous en fournissent beaucoup parce qu'elles seront probablement aux prises avec les mêmes problèmes. Ce serait vraisemblablement 100,000 personnes qui viendraient, pour l'essentiel, du Tiers monde. C'est beaucoup, 100,000 par année. Là, il y a des problèmes de langue qui se posent.

• 0945

Mme Bertrand: C'est la preuve que le Québec se doit d'avoir une protection très spéciale dans toute réforme de la Constitution.

M. Henripin: Je pense que le Québec est tout à fait justifié de vouloir maîtriser l'immigration qui vient sur son territoire.

Mme Bertrand: Non seulement l'immigration, mais toutes ses politiques, tous ses pouvoirs de décision.

M. Henripin: J'ai essayé de faire la liste des mesures auxquelles on pourrait penser. Pour ce qui est du monde du travail, pour ce qui est de donner une bonne formation aux enfants, pour ce qui est d'un certain nombre de choses, le Québec a déjà des pouvoirs. Il ne faut quand même pas se plaindre du manque de pouvoirs dans des domaines où on les a déjà et où on les exerce mal. À mon avis, on exerce mal les pouvoirs au Québec, dans bien des cas. On n'est peut-être pas pires que les autres, mais il y a certainement des choses qu'on pourrait faire mieux.

M. Blackburn: Professeur Henripin, j'ai eu l'occasion de vous entendre à quelques reprises au Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration.

M. Henripin: Je m'en souviens.

M. Blackburn: Nous parlions à ce moment-là de ce que devraient être les niveaux d'immigration au Canada. Je trouve qu'il est juste que vous preniez la peine d'indiquer ce qui peut arriver au niveau du Québec quant à... [Difficultés techniques—Éditeur].

En vertu de l'alinéa 6(2)b) de la Constitution, les Canadiens peuvent aller n'importe où au pays. Quand ils arrivent au Canada, les immigrants peuvent décider de s'établir au Québec, mais si on les intègre mal—et c'était un des problèmes qu'on avait—il est facile pour ces gens-là, surtout si leur langue est l'anglais, d'aller dans les autres provinces. Ce qui peut arriver, c'est que le Québec risque de voir son actuel niveau de 25 p. 100 de la population diminuer dans le temps. Quand on parle d'un droit de veto au Québec en fonction du taux de la population ou en fonction d'un barème de pourcentage de la population, cela peut devenir risqué. Cela peut devenir risqué parce que sa proportion dans la fédération canadienne peut diminuer. Toutefois, j'apprécie que vous nous fassiez part de ce qui pourra arriver à l'avenir quant à l'immigration.

M. Henripin: Ce barème m'a toujours fait un peu sourire. Je me dis que le problème du Québec, ce n'est pas le droit de faire venir un plus grand nombre d'immigrants; c'est de trouver le moyen de les convaincre de venir. Je ne vois pas ce que vient faire un 25 p. 100 ou quoi que ce soit d'autre.

[Translation]

would come from. It could be from other provinces but I do not think the other provinces would provide us with a lot of people because they would probably have the same problems. It would probably be 100,000 people who would come, for the major part, from the Third World. It is a lot, 100,000 each year. Then you have language problems.

Mrs. Bertrand: This shows that Quebec should be very specifically protected in any constitutional reform.

**Prof. Henripin:** I think that Quebec is quite justified to want to control immigration on its territory.

Mrs. Bertrand: Not only immigration but all its policies, all its decision powers.

**Prof. Henripin:** I have tried to list the powers. As far as the workplace is concerned, as far as the education of children is concerned, and for a number of other things, Quebec already has powers. We should not complain about not having powers in fields where we have them and do not use them properly. To my mind, in many cases, we are not using our powers properly in Quebec. We may not be worse than the others but there are surely things that we could do better.

Mr. Blackburn: Professor Henripin, I had the opportunity to hear you on several occasions before the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration.

Prof. Henripin: I remember.

Mr. Blackburn: At that time, we were talking about what the levels of immigration should be in Canada. I appreciate the fact that you take the trouble to indicate what could happen to Quebec as far as. . [Technical Difficulty—Editor].

Under section 6(2)(b) of the Constitution, Canadians can go anywhere in the country. When they come to Canada, immigrants can decide to settle in Quebec but if they are not well integrated—and this was one of the problems we faced—it was easy for these people, especially if their language was English, to go to other provinces. What could happen is that Quebec see its 25% share of the population diminish with time. When we talk about a veto power given to Quebec because of its population or because of its share of the population, it could be dangerous. It could become dangerous because it might not be such a big part of the Canadian federation anymore. However, I appreciate your telling us what could happen as far as immigration is concerned.

**Prof. Henripin:** This table has always seemed a little strange to me. I think that the problem for Quebec is not the right to bring in more immigrants but to find a way of convincing these people to come. I do not see what 25% or any other percentage has to do with it.

M. Blackburn: Il ne s'agit pas seulement de les faire venir. On sait que la nouvelle entente sur l'immigration permet au Québec d'aller chercher environ 5 p. 100 de ce qu'il représente actuellement dans le Canada. Cette année, on pourra faire entrer 220,000 immigrants au pays; ensuite, ce sera 250,000 par année.

Quand les gens parlent d'accorder un droit de veto au Québec en fonction d'un pourcentage de la population, c'est dangereux pour le Québec à long terme, parce que la proportion de notre population dans le Canada pourrait diminuer à long terme. Le Québec pourrait se faire jouer un vilain tour dans le temps.

M. Henripin: Vous avez peut-être raison. Pour ma part, j'ai tendance à me dire qu'on doit d'abord commencer par faire le travail soi-même. On a un travail à faire, en particulier au Québec: c'est de faire des enfants. Je ne vois pas pourquoi on compte sur les autres pour faire le travail qu'on ne veut pas faire nous-mêmes.

• 0950

Les immigrants, c'est très bien; c'est un enrichissement. Je viens d'une université qui y a eu recours d'une façon tout à fait remarquable. Cela a donné des résultats que j'ai trouvés absolument extraordinaires. Si on n'avait pas eu quelques professeurs immigrés pendant longtemps, on ne serait pas ce qu'on est aujourd'hui. Mais on ne peut pas non plus empêcher des gens de s'en aller. Cela n'existe pratiquement plus, même dans les régimes totalitaires. Les immigrants viennent et ils ne restent pas. On ne peut pas les forcer à rester. Personne ne nous empêche d'en faire venir davantage. On arrive à 17 p. 100. Pourquoi réclame-t-on 25 p. 100 et 30 p. 100? Commençons donc par réaliser ce 25 p. 100!

- M. Blackburn: Nous sommes sur la même longueur d'ondes. C'est pour cela que j'ai dit qu'il était important pour le Québec d'avoir une pleine politique en matière d'intégration. Si on n'intègre pas nos immigrants, s'ils ne parlent pas notre langue, ces gens-là risquent de quitter le Québec. Les autres provinces verront graduellement leur proportion de la population augmenter, alors que celle du Québec va continuer à diminuer, surtout si on a un taux de fécondité de 1.6.
- M. Henripin: D'accord. Le seul aspect des courants migratoires qui pourrait amener le Québec à réclamer des pouvoirs, ce serait dans le cas où le Québec voudrait empêcher de s'établir au Québec des immigrants venus s'établir dans d'autres provinces et qui, une fois là, décideraient de venir s'établir au Québec. Mais cela ne se produit pas. C'est un phénomème absolument négligeable. Il n'existe pas. À supposer qu'il existe, si le Québec voulait éviter cela, il serait embarassé. Il n'aurait pas le pouvoir de le faire. Mais c'est un problème qui n'existe pas. Il y a assez de problèmes qui existent sans se poser ceux qui n'existent pas.
- M. Nicholson (Niagara Falls): Merci beaucoup, monsieur le professeur, pour votre témoignage de ce matin. Il y a au Québec un programme qui donne de l'argent aux parents pour leurs enfants. Est-ce que ce programme a du succès?
- M. Henripin: C'est tout à fait négligeable. Ce programme-là n'a aucune chance du succès. Il n'est pas assez généreux. Vous avez en tête des espèces d'allocations familiales, je pense. Toutes ces mesures monétaires sont

[Traduction]

Mr. Blackburn: It is not just a matter of bringing them to Quebec. We know that the new agreement on immigration allows Quebec to go and look for about 5% of what it currently represents in Canada. This year, we will be able to bring in 220,000 immigrants to the country; then it will be 250,000 each year.

When people talk about giving Quebec a veto because of its share of the population, it is dangerous for Quebec in the long term because our share of the Canadian population could diminish in the long term. Quebec could be tricked in the long term.

**Prof. Henripin:** You may be right. I tend to think that one should start by doing one's share of the work. We have something to do, especially in Quebec, we have to have children. I do not see why we have to count on others to do what we do not want to do ourselves.

Immigrants are fine; they make us richer. I come from a university which relied on them in a remarkable way. It has given results which I have found extraordinary. If we had not had a few immigrant professors for a long time, we would not be what we are today. But we cannot either prevent people from leaving. This almost does not exist anymore, even in totalitarian states. Immigrants come and go. We cannot force them to say. Nobody prevents us from bringing more in. We are getting to 17%. Why do we want 25% and 30%? Let us first try to get that 25%!

Mr. Blackburn: We are on the same wavelength. This is why I said that it was important for Quebec to have a full policy of integration. If we do not integrate our immigrants, if they do not speak our language, they may leave Quebec. Other provinces will gradually see their share of the population increase while that of Quebec will continue to decrease, especially if our birthrate is 1.6.

**Prof.** Henripin: Agreed. The only migration trend that could bring Quebec to claim more powers would be if it wanted to prevent immigrants who came to settle in other provinces to come and settle in Quebec. But this is not happening. It is a very negligible factor. It does not exist. If it did, if Quebec wanted to avoid it, it would find it difficult. It would not have the power to do it. But it is a problem that does not exist. There are enough problems as it is without trying to fix those that do not exist.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Thank you very much, sir, for your presentation this morning. There is in Quebec a program that gives parents money for their children. Is it successful?

**Prof.** Henripin: It is quite negligible. This program has absolutely not been successful. It is not generous enough. You are thinking of family allowances. All these financial initiatives are important. They are not only important but

importantes. Elles sont non seulement importantes, mais on devrait les amplifier. En ce moment, c'est ridicule. Ce n'est pas assez. Cela ne compte à peu près pas pour qui que ce soit. Cela compte peut-être pour des gens qui ont un niveau de vie très, très bas, mais pour la majorité des gens, les allocations particulières au Québec sont négligeables. Ce n'est pas sérieux.

On a des modèles si on veut s'inspirer de ce qui se făit ailleurs. La France a une politique nataliste beaucoup plus importante, à tous points de vue. En France, par exemple, un fonctionnaire peut convertir son poste en demi-temps pendant dix ans s'il a un enfant. Voilà des mesures autres que financières qui facilitent un peu les choses. Les Français sont très soucieux de cela.

Ce qui m'inquiète un peu pour les autres pays du monde occidental, c'est qu'apparemment, il n'y a pas encore beaucoup d'inquiétude qui se manifeste. J'ai l'impression que les gens se disent: Attendons de voir venir; les populations continuent à augmenter pour la plupart; si jamais elles arrivent à diminuer, comme nous disent les démographes, on prendra des mesures à ce moment-là.

Dans le domaine de la démographie, les phénomènes sont lents. Si on attend trop longtemps pour les corriger, il sera très difficile de les corriger plus tard. Puisque c'est un domaine où on peut voir venir les problèmes, à 30 et même à 50 ans de distance, on devrait en profiter pour essayer d'agir avant que les choses se gâtent trop et qu'elles soient trop difficiles à corriger. Je suis sûr que la majorité des gens trouvent que les démographes sont des farceurs qui font peur aux gens. Je sais que ce n'est pas votre cas, monsieur le président.

Mrs. Campbell (South West Nova): A point of clarification. In France it is all under one department called the Family Program.

Prof. Henripin: What?

Mrs. Campbell: The services for the family. Is it spread out as we have here in Canada and in the provinces? Unemployment is one department and does not know what Health and Welfare is doing in the realm of family or day care. Housing is another department. It seems to me that in France it is more directed towards a family program.

• 0955

**Prof. Henripin:** In France, what they call family policy is more or less all these measures that otherwise might be called natalist policies. They are rather financial. I am not aware of any centre or organization having its right of say in any aspect touching the life of the family. I do not know.

Mrs. Campbell: At the federal level we have the Advisory Council on the Status of Women that looks at how women are being integrated into the federal system. Maybe what we need in provinces as well as at the national level is a family advisory council to say that the programs are good or bad for the integration of more families.

**Prof. Henripin:** I would not favour a department of family, but it might be well that a certain organization watches everything that might have an influence on the life of a family.

# [Translation]

should be developed. At the present time, it is ludicrous. It is not enough. It almost does not count. It may make a difference for people who have a very, very low standard of living but, for the majority of people, the Quebec special allowances are negligible. It is not serious.

If we want to see what is being done elsewhere, there are models. France has a much stronger incentive policy in all respects. In France, for instance, a civil servant can change his position to a part-time position for 10 years if she has a child. These are instruments of a non-financial nature that can ease things a bit. The French are very concerned with this.

What bothers me a bit for other countries in the western world is that apparently, they do not seem to be very worried. I have the feeling that people think: let us wait and see; populations in general continue to increase; if they start to decrease, as the demographers are telling us, we will take steps then.

In the field of demography, the process is slow. If one waits too long to start correcting it, it will be very difficult to do. Since it is a field in which we can see problems arise 30 and even 50 years ahead of time, we should take advantage of it to try to act before situations get worse and too difficult to repair. I am sure that the majority of people think that demographers are jokers who like to scare people. I know you do not agree, Mr. Chairman.

Mme Campbell (South West Nova): J'aimerais un éclaircissement. En France, tout relève d'un même service qui s'occupe spécialement de la famille.

M. Henripin: Pardon?

Mme Campbell: Les services s'adressant à la famille sont-ils éparpillés comme ici au Canada et dans les provinces? Nous avons l'Emploi qui ne sait pas ce que fait Santé et Bien-être en matière de famille ou de garderie. Il y a également le logement. Il me semble qu'en France il s'agit plutôt d'un programme s'adressant à la famille.

M. Henripin: En France, ce qu'on appelle la politique familiale regroupe, plus ou moins, toutes ces mesures que l'on qualifierait de politiques sur la natalité. Il s'agit de mesures d'ordre financier. À ma connaissance, il n'y a pas de centre ou d'organisme qui a droit de regard sur un aspect quelconque de la vie familiale. Il n'y a rien de tel.

Mme Campbell: Au palier fédéral, nous avons le Conseil consultatif de la situation de la femme qui surveille l'intégration des femmes dans l'administration fédérale. Il nous faudrait peut-être, au niveau provincial tout comme au niveau national, un comité consultatif sur la famille qui puisse nous dire quel programme favorise ou défavorise l'intégration d'un plus grand nombre de familles.

M. Henripin: Je ne suis pas en faveur d'un ministère de la famille, mais l'on pourrait fort bien charger un organisme de surveiller tous les aspects qui influent sur la vie familiale.

There are so many things that you cannot put into one single department, everything that might affect the life of the families. That would be, it seems to me, impossible. Otherwise it would be a very limited thing and it would not mean much.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur le professeur Henripin, il me reste à vous remercier, au nom de mes collègues, ce qui est une tâche très facile et très agréable. Vos propos basés sur la science et tout empreints de sagesse ont donné lieu à un vif débat, et nous désirons vous exprimer notre plus vive reconnaissance. Merci, monsieur le professeur.

M. Henripin: Je m'excuse si le citoyen est parfois intervenu. Je suis l'homme de science de temps en temps. Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Vous avez plusieurs qualités, monsieur Henripin.

We shall suspend the meeting for two minutes.

• 0958

• 1001

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nous allons reprendre nos audiences. Je demande à mes collègues de regagner leurs sièges, si possible.

Nous allons rapidement entendre le rappel au Règlement fait par M. le député Jean-Pierre Blackburn de Jonquière.

Monsieur Blackburn.

M. Blackburn: Monsieur le président, je pense que c'est important pour les travaux futurs de notre Comité. Vous savez que nous avons eu comme mandat de la Chambre des communes et du Sénat de nous pencher sur la façon dont nous devions nous sortir de la présente impasse constitutionnelle. Entre autres, il fallait regarder la question des référendums, la question de nouvelles formules d'amendement et également la mise en place d'une assemblée constituante.

Depuis le mois de janvier, à peu près, on a commencé notre travail. Nous avons entendu des experts à Ottawa; nous avons commencé à parcourir le pays; on est allé dans l'Ouest, dans les Maritimes, l'Ontario et on termine le Québec, en début de semaine prochaine.

Monsieur le président, lorsqu'il arrive des déclarations importantes comme celles qui ont été faites depuis sept jours, entre autres, par M. Rémillard qui a signifié qu'il ne voulait pas participer à une assemblée constituante, comme également M. Chrétien qui a dit qu'il n'était pas en accord avec la mise en place d'une assemblée constituante et hier, notre premier ministre, qui a dit non à une assemblée constituante si le Québec n'y participait pas.

Personnellement, je trouve absolument fondamental que nous, au sein de ce Comité-ci, n'ayons pas les mains liées. Bien sûr, notre premier ministre et d'autres intervenants majeurs dans l'histoire constitutionnelle ont des choses importantes à dire et je comprends qu'ils puissent avoir certaines opinions. Mais nous, si dès le départ, sommes hypothéqués quant à la teneur de notre mémoire qu'on doit produire, on risque de n'avoir rien de bon à offrir et, de plus, on ne doit pas présumer que les acteurs autour de la table, au plan constitutionnel, ne puissent pas modifier leurs idées dans l'avenir.

[Traduction]

Ces aspects qui influencent la vie familiale sont si nombreux qu'on ne saurait les confier à un seul ministère. Ce serait, me semble-t-il, impossible. Dans le cas contraire, le mandat de ce ministère serait si limité que cela ne signifierait pas grand-chose.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Professor Henripin, there only remains for me to thank you on behalf of my colleagues. Your knowledgeable and wise comments gave rise to a lively debate which is very much appreciated. Thank you, Professor.

**Prof. Henripin:** I am sorry if at some point the citizen took over. I am a man of science from time to time. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): You have many qualities, Mr. Henripin.

Nous allons nous arrêter pendant deux minutes.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Let us resume. I would ask my colleagues to come back to their seats.

First of all, we will quickly hear a point of order raised by Mr. Jean-Pierre Blackburn, MP for Jonquière.

Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn: Mr. Chairman, I think this point of order is important for the future work of this committee. As you know, the mandate given us by the House of Commons and the Senate requires that we examine the way we might solve the present constitutional deadlock. Among other things, we are to examine the matter of referenda, the matter of new amendment formulas, as well as the creation of a constituent assembly.

We have been at this task since January, more or less. We have heard experts in Ottawa; we started to travel throughout the country; we went out west, in the Maritimes, in Ontario, and at the beginning of next week, we will have finished with Quebec.

Mr. Chairman, it did not go unnoticed that these last seven days, we have heard important statements from, among others, Mr. Rémillard, who stated that he did not want to participate in a constituent assembly, from also Mr. Chrétien who said that he did not agree with the creation of a constituent assembly and yesterday, from our Prime Minister, who rejected the idea of a constituent assembly if Quebec was not a member of this assembly.

Personally, I think it is absolutely essential that we, the members of this committee, have a free hand. Obviously, our Prime Minister and other major participants in our constitutional history have important things to say, and I understand that they hold certain opinions. But if, right from the outset, we are limited in what we can put in our report, there is a risk that we have nothing new to offer, and we should not presume either that the players around the constitutional table might not change their minds in the future.

Je pense que la sagesse dont doit faire preuve notre Comité, c'est de ne pas avoir les mains attachées et d'être capable de faire un rapport dans le meilleur intérêt du Québec et du Canada en fonction de ce qui devrait être fait pour essayer de nous sortir de la présente impasse; je trouve que c'est important qu'on garde en tête cet aspect-là, parce qu'au plan moral c'est plus difficile quand les acteurs de premier plan font des déclarations et qu'ils éliminent des hypothèses. Nous devons quand même, nous, essayer de penser à ce qu'on a entendu et d'essayer de trouver les meilleures solutions.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur Blackburn.

Je vais donner la parole maintenant à l'opposition et après ça à M. le coprésident. Je réserverai mon propre jugement à la fin, M. Nystrom aussi.

Monsieur Duhamel.

M. Duhamel: Merci, monsieur le coprésident.

J'apprécie les commentaires de M. Blackburn. Je voulais simplement préciser davantage que lorsque j'ai entendu M. Chrétien parler mercredi soir dernier, il m'a donné l'impression nette et claire qu'il n'était pas contre cette notion d'assemblée constitutante. Il avait décrit de façon très honnête et précise ce qu'il préférait comme solution mais il a bien dit au «reporter» que si quelqu'un pouvait lui apporter un projet d'assemblée constituante, qui pourrait le convaincre que ça pourrait apporter une solution aux problèmes qu'on est en train de subir et vivre en ce moment, qu'il serait très très ouvert. Mais il veut être sûr que ça puisse fonctionner.

L'autre chose qu'il ne faudrait pas oublier, et ce qu'il a proposé quand même, c'est un genre d'assemblée constituante, peut-être réduite, mais il y a eu plusieurs modèles, et ça aussi c'est quelque chose qui nous trouble tous, de 30 à 1,500 personnes.

Donc, je voulais simplement qu'on soit absolument sûr... Et je ne veux pas parler pour les autres partis, mais tel que je comprends les déclarations du chef de mon parti, il y a là une ouverture d'esprit. Il a dit, voilà ce que je préfère; vous pouvez m'apporter une meilleure solution; je vais la regarder.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci monsieur Duhamel. Monsieur Nystrom du Parti néo-démocrate.

M. Nystrom: Merci, monsieur le président.

Je suis d'accord avec l'objet du rappel au Règlement de M. Blackburn quand il a dit quelques mots sur la proposition de MM. Mulroney, Chrétien et Rémillard. C'est très difficile de faire notre travail ici s'il y a des politiciens importants qui font des déclarations avant que notre rapport ne soit complété.

But I also want to say, Mr. Chairman, that regardless of the statements made by certain political leaders. . . It can happen in all three parties. I am not trying to point my finger solely at Mr. Chrétien or Mr. Trudeau.

[Translation]

I think this committee would be well advised to keep a free hand in order to produce a report that is in the best interest of Quebec and of Canada based on the need to try to break the present deadlock; I think it is important that we not lose sight of this aspect since, morally, it is more difficult for us when the star players make statements and eliminate some of the possibilities. We must nevertheless try to remember what we have heard and try to find the best solutions.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Blackburn.

I will now give the floor to the opposition and then to my co-chairman. I will keep my own remarks for the end, as will Mr. Nystrom.

Mr. Duhamel.

Mr. Duhamel: Thank you, Mr. Joint Chairman.

I appreciate Mr. Blackburn's comments. I would simply like to point out that when I heard Mr. Chrétien speak last Wednesday night, I got the very clear impression that he was not against this idea of a constituent assembly. He described very honestly and very precisely his preferred solution, but he did tell the reporter that if someone wanted to bring him a formula for a constituent assembly and convince him that this was the solution that could solve our present problems, he would be very open to such an idea. Nevertheless, Mr. Chrétien wants to be sure that it will work.

We must not forget either that what Mr. Chrétien suggested is a kind of constituent assembly, perhaps on a smaller scale, but there are more than one model, which worries all of us since you could have 30 or 1,500 participants.

Therefore, I simply wanted to make it absolutely clear—I cannot speak for the other parties, but as I understand the statements of the leader of my party, he shows an open mind. He said, this is what I prefer; if you bring me a better solution, I will examine it.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Mr. Duhamel. Mr. Nystrom for the New Democratic Party.

Mr. Nystrom: Thank you, Mr. Chairman.

I agree with Mr. Blackburn's point of order, with what he said on the proposals put forward by Mr. Mulroney, Mr. Chrétien and Mr. Rémillard. Is it very difficult for us to do our work here if important political leaders make statements before we have finished our report.

J'aimerais également dire toutefois, monsieur le président, qu'en ce qui concerne les déclarations faites par certains dirigeants politiques... Cela pourrait être le cas dans les trois partis, je n'essaie pas de faire un exemple de M. Chrétien ou de M. Trudeau.

• 1005

Une voix: M. Trudeau?

M. Nystrom: M. Mulroney. Excusez-moi.

An hon. member: Mr. Trudeau?

Mr. Nystrom: Mr. Mulroney. I am sorry.

Il n'y a pas beaucoup de différence entre M. Mulroney et M. Trudeau.

Regardless of those declarations, it is important for the political system that this committee remain independent, that we work together as 17 individuals around this table and come up with a report that reflects our best stab at what the process for an amending formula should be. I think it is very important that we do that, that we not be stampeded by the wishes of any important political leaders in this country.

There is a lot of cynicism out there now about the political system—we all know that—and about politicians. I think it is very important that we not appear to take strong partisan marching orders from the leaders of the three political parties at this particular time.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): With his reference to Mr. Trudeau, Mr. Nystrom has just shown how long he has been around these tables. I think he came into the House of Commons just shortly after Mr. Trudeau did, in fact.

Mr. Nystrom: Laurier.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I have a lot of sympathy for what Mr. Blackburn has raised and for what our colleagues have said.

Our mandate is very clear. It is set out in a resolution of the House of Commons and of the Senate. It provides for consideration of the amending process, not only the five amending formulae that now exist, but also the entire process and how the public can better be involved in that process. There is specific reference in our enabling resolution, in our mandate, to referenda and constituent assemblies as examples of empowering or bringing the public into the process. That is very clear.

There might be some special credence given to the remarks of Mr. Chrétien as Leader of the Liberal Party, and that is quite proper. When we learned of his remarks, I welcomed them in the name of the committee, because that was a contribution to the debate.

There may be some special focus on what the Prime Minister said yesterday, because he was the author of the resolution that went into the Senate and the House of Commons. I think I would associate myself with Mr. Nystrom's remarks that we ought not to be deflected by the comments of leaders, who have a job to do as we have a job to do. It is not for us to second-guess why a particular leader will make a remark at a particular time. They have responsibilities to discharge. I suppose we can guess privately, but I do not think it is appropriate for us to guess as a committee. We have had a remarkable degree of multi-partisanship or non-partisanship on this committee, and it continues, and I see no reason why it will not continue. We are all very heavily committed to doing the best job we can.

That having been said, it should go on the record, as we said to the press the other day in Ottawa but have not said officially within this committee, that at this stage, on April 26, 1991, this committee has not had an opportunity to sit

[Traduction]

There is not much difference between Mr. Mulroney et Mr. Trudeau.

Malgré ces déclarations, il est important pour le régime politique que notre comité demeure indépendant, que les 17 personnes qui le composent travaillent ensemble et préparent un rapport qui expose la meilleure formule d'amendement réalisable. Je pense qu'il est essentiel que nous procédions de cette façon, que nous ne nous laissions influencer par aucune personnalité politique que ce soit.

On enregistre beaucoup de cynisme, à l'heure actuelle, à l'égard du système politique—nous le savons tous—et des politiciens. Je pense qu'il est très important que nous ne donnions pas l'impression de recevoir des ordres de la part des trois partis politiques.

Le coprésident (M. Edwards): En parlant de M. Trudeau, M. Nystrom révèle depuis combien de temps il est ici. Je pense qu'en fait il est arrivé à la Chambre des communes tout juste après M. Trudeau.

M. Nystrom: Laurier.

Le coprésident (M. Edwards): Je suis très heureux que M. Blackburn ait soulevé cette question et je suis tout à fait d'accord avec ce que mes collègues ont dit à ce sujet.

Notre mandat est très clair tel que défini, par résolution, par la Chambre des communes et le Sénat. Nous sommes chargés d'examiner la procédure d'amendement, non seulement les cinq formules d'amendement actuelles, mais également toute la procédure ainsi que la possibilité d'une plus grande participation du public. Dans la résolution habilitante, dans notre mandat, il est fait expressément mention des référendums et des assemblées constituantes comme moyens d'assurer la participation du public, de lui conférer un pouvoir. C'est très clair.

Il se pourrait que l'on accorde un crédit spécial aux propos de M. Chrétien en sa qualité de chef du Parti libéral, et c'est très approprié. Lorsqu'on nous a rapporté ses propos, je leur ai fait bon accueil au nom du comité, car ils contribuaient ainsi au débat.

Il se peut que les propos émis hier par le premier ministre attirent particulièrement l'attention puisqu'il est l'auteur de la résolution déposée au Sénat et à la Chambre des communes. Je pense pouvoir me joindre à M. Nystrom pour dire que nous ne devons pas nous laisser distraire par les propos de nos chefs qui ont eux aussi une tâche à accomplir. Il ne nous revient pas de décider pourquoi un chef politique fait une remarque à un moment donné. Il doit s'acquitter de ses responsabilités. Je suppose que nous pouvons échafauder des hypothèses en privé, mais je ne pense pas qu'il convienne de le faire comme comité. Nous avons fait preuve de beaucoup d'ouverture d'esprit et d'absence de parti pris au sein de ce comité, et ceci se poursuivra. Nous sommes tous engagés fermement à faire de notre mieux.

Cela dit, il faut consigner au procès-verbal et le dire officiellement pour la première fois au comité comme nous l'avons dit à la presse l'autre jour à Ottawa que, à ce stage-ci, le 26 avril 1991, les membres du comité n'ont pas encore

down and discuss what might be in our report. We have been going at a rather hectic pace, and that will continue through May 7, our last day of hearings in Ottawa. After that, when we have set our schedule, we will sit down and begin to discuss what will go in our report.

I know that there is such commitment and integrity on the part of all members of this committee that we will do just what we were mandated to do by the House of Commons and the Senate. Thank you.

Mrs. Campbell: On the point of order, I want to say I agreed almost in total with Mr. Blackburn in terms of the impressions out there. But I would like to say that I do not think this committee can censure any provincial person who wants to speak out, and I would exclude Mr. Rémillard from my support for Mr. Blackburn.

#### • 1010

Even when we were in Newfoundland, we agreed that is outside our jurisdiction. I do not think Mr. Rémillard should have been included in that comment.

Mr. Reid (St. John's East): Mr. Chairman, we have operated this committee very much on a non-partisan basis. We have worked very hard, as we did on the Charest committee, both as a committee and as a steering committee to ensure that we carried on our work to reach an objective that contributed one way or the other, large or small, to the broader debate about which we all feel so strongly.

I think it is important that we recognize that we cannot expect to operate in a vacuum. As Mr. Edwards has said, our leaders and many others across this country continue to deal with this issue.

While we are very much focused on this particular item at this particular time with this committee, we still are looking at two months before we put our opinions down.

I would suggest that we be prepared that this will continue and that there will be other statements, and that in the spirit of the reforms of parliamentary committees that happened five or six years ago we recognize that our job... Sure it will be affected by our leaders. I hope it will be affected by our caucus colleagues. It will certainly be affected by the people who come before us as witnesses. But we should keep all of it in perspective, including our own role in the whole thing.

As I say, I suspect that when the House of Commons resumes in May there will be more opportunities when we will feel that we are being threatened or prejudged. I think we have to take them in the spirit that I hope we take this. We can put it with the rest of the advice we have and the considerations we must ponder and get on with our work, as I hope we will this morning.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): On the point of order I think the ruling of the Chair is relatively easy legally speaking, because the mandate is there and the mandate is very clear. We have to examine the participation of the Canadian public through the formula of amendment, the constituent assembly and the referendum.

## [Translation]

eu l'occasion de se réunir et de discuter de leur rapport. Nous avons soutenu un rythme intense et nous continuerons à le faire jusqu'au 7 mai, dernier jour de séance à Ottawa. Ensuite, lorsque nous aurons déterminé notre calendrier, nous commencerons à nous réunir pour discuter de notre rapport.

Je sais que l'engagement et l'intégrité de tous les membres de ce comité est tel que nous allons nous conformer très exactement au mandat que nous ont confié la Chambre des communes et le Sénat, Merci.

Mme Campbell: J'invoque le Règlement. J'aimerais dire que je suis presque parfaitement d'accord avec ce qu'a dit M. Blackburn au sujet des impressions que l'on pourrait avoir. Toutefois, j'aimerais dire que je ne pense pas que ce comité puisse censurer un porte-parole provincial qui voudrait donner son opinion et c'est pourquoi, j'exclus M. Rémillard de l'appui que je donne aux propos de M. Blackburn.

Même à Terre-Neuve, nous avons convenu que cela ne nous regardait pas. Je pense qu'il fallait exclure M. Rémillard de ces commentaires.

M. Reid (St. John's-Est): Monsieur le président, dans une grande mesure, nous avons fonctionné sans parti pris. Le comité et le comité directeur ont travaillé très fort comme l'avait fait le comité Charest afin de s'assurer que nous pouvions travailler en vue d'atteindre l'objectif qui est de contribuer, d'une façon ou d'une autre, largement ou modestement au débat majeur qui nous tient tous tellement à coeur.

Il nous faut reconnaître, je pense, que nous ne pouvons pas fonctionner dans le vide. Comme l'a dit M. Edwards, nos chefs et de nombreuses autres personnes à travers le pays continuent à se pencher sur cette question.

Bien que nous nous concentrions tout à fait sur cette question, en ce moment, comme comité, nous devrons attendre encore deux mois avant de publier notre rapport.

Je dirais qu'il faut nous attendre à ce que cela continue, à ce qu'il y ait d'autres déclarations et il faut que, dans l'esprit de la réforme des comités parlementaires d'il y a cinq ou six ans, nous comprenions que notre tâche. . . Évidemment, nous serons influencés par nos chefs. J'ose espérer que nos collègues du parti le seront. Il est certain que nous serons influencés par les témoins que nous avons entendus. Toutefois, il nous faut garder les choses en perspective, surtout notre rôle.

Comme je l'ai déjà dit, j'ai l'impression que lorsque la Chambre des communes reprendra ses travaux au mois de mai, nous aurons amplement l'occasion de nous sentir menacés ou condamnés. Je pense qu'il nous faudra réagir comme j'espère que nous allons réagir ici aujourd'hui. Il nous suffit d'inclure leurs déclarations avec les autres conseils que nous avons reçus et les autres aspects auxquels nous devrons réfléchir et de nous mettre à l'oeuvre comme j'espère que nous le ferons ce matin.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): En ce qui concerne ce rappel au Règlement, je pense que la décision de la présidence est assez simple, sur le plan juridique, puisqu'il y a un mandat et qu'il est très clair. Nous devons examiner la question de la participation du public canadien à la rédaction d'une formule d'amendement, à l'assemblée constituante et au référendum.

Comme notre mandat est très clair et que nous ferons rapport dans deux mois, et comme la vie continue au Parlement et dans les différentes législatures, il est bien évident que notre mandat n'est en aucune façon diminué et que les leaders politiques, à tous les niveaux au Canada, ont tout à fait le droit d'exprimer leurs points de vue. C'est l'évidence même. Mais ce Comité-ci a un mandat qui est très clair selon les termes adoptés par le Sénat et la Chambre des communes, et nous faisons chacun notre travail au meilleur de notre connaissance.

Je pense qu'il n'y a rien d'autre à ajouter à ce *ruling*. Je pense qu'on est tous d'accord, de tous les côtés, et je me réjouis de voir que nous en venons à un consensus qui m'apparaît très évident. Nous continuons nos travaux. Merci.

M. Blackburn: En clair. . .

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): En clair, je ne vois rien qui diminue de quelque façon les paramètres de notre mandat. Nous devons faire rapport. Nous sommes ici pour faire rapport au Sénat et à la Chambre des communes.

We have to report and we have to report according to the terms of the mandate. The mandate, in my opinion, is very clear-cut. We are here to make recommendations, and this is what we are going to do.

Le prochain témoin est le Parti égalité ici représenté ce matin par

Mr. Keith Henderson, Chairman of the Committee on the Constitution of Canada for the Equality Party.

Mr. Keith Henderson (Chairman of the Committee on the Constitution of Canada, Equality Party of Canada): Thank you very much, Senator Beaudoin.

With me is the vice-chair of our committee, Liza Bouchard.

What I would like to present to you first are the guiding principles that represent the party's position on the amending formula. I will then follow with the committee's position, and I want to make that distinction clear.

The first thing is the party's adopted position, and then comes the committee's position.

• 1015

The guiding principles are as follows:

1. No single provincial government in Canada should have perpetual veto power over constitutional change in the country.

During the debates prior to the adoption of the 1982 amendments, the Supreme Court of Canada ruled that as a matter of the conventions of the Constitution no province held a veto over the process of constitutional change in Canada.

During these debates it became clear that western provinces in particular would not accept an amending formula whereby one or more provinces, but not others, were given such veto powers. This principle was subsequently enshrined in the current formula, by which major areas of the Constitution, including the division of powers provisions, could be modified by the agreement of the federal government together with seven provinces representing at least 50% of the population of Canada

## [Traduction]

Since our mandate is very clear, since we will be writing up our report in two months, and since life continues in Parliament and in the different legislative assemblies, it is obvious that our mandate is in no way reduced and that political leaders, at every level in Canada, have the right, absolutely, to express their point of view. That is obvious. On the other hand, this committee has been given a very clear mandate by the Senate and the House of Commons, and we will do our very best.

I do not think there is anything else I can add to this ruling. I think we all agree, on all sides, and I am happy to see that we have reached a clear-cut consensus. Let us get back to work. Thank you.

Mr. Blackburn: In other words-

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): In other words, I do not think the terms of our mandate have been reduced. We must report. We are here to report to the Senate and to the House of Commons.

Nous devons faire rapport et le faire conformément à notre mandat. Or à mon avis, ce mandat est très clair. Nous sommes là pour faire des recommandations et c'est ce que nous allons faire.

The next witness comes to us this morning from the Equality Party,

Il s'agit de M. Keith Henderson, président du Comité sur la Constitution du Canada du Parti Égalité.

M. Keith Henderson (président du Comité sur la Constitution du Canada, Parti Égalité du Canada): Merci beaucoup, sénateur Beaudoin.

Je suis accompagné de la vice-présidente de notre comité,  $\mathbf{M}^{\text{me}}$  Liza Bouchard.

J'aimerais tout d'abord vous présenter les principes directeurs qui représentent notre position sur les formules d'amendement. J'expliquerai ensuite la position de notre comité, distinction que je tiens à faire ressortir clairement.

Tout d'abord donc je ferai état de la position adoptée par le parti et ensuite de celle adoptée par le comité.

Voici les principes directeurs:

1. Aucun gouvernement provincial au Canada ne doit posséder de veto perpétuel sur la réforme constitutionnelle.

Au cours du débat qui a précédé l'adoption des amendements de 1982, la Cour suprême du Canada a arrêté que les conventions établies en vertu de la Constitution n'accordaient de pouvoir de veto à aucune province en matière de réforme constitutionnelle.

Au cours du débat, il est ressorti clairement que tout particulièrement les provinces de l'Ouest rejetaient une formule d'amendement accordant à une ou à plusieurs provinces mais non à toutes le droit de veto. Par la suite, ce principe a été inclus dans la formule actuelle de modification des principales dispositions de la Constitution, y compris celles sur la division des pouvoirs pour lesquelles il faut l'accord du gouvernement fédéral et de sept provinces qui représentent au moins 50 p. 100 de la population du Canada.

While not adhering to the current formula, the present proposal does address western concerns and eliminates the unanimity requirements for change to federal institutions; i.e., to the amending formula itself.

The Equality Party Committee on the Constitution of Canada notes that reform of the Senate is very likely incompatible with the provision of a veto to any single province of Canada.

2. No government in Canada, either alone or acting in concert with other governments in the country, should be able to amend the Canadian Constitution without direct reference to the people of Canada, the final authority over constitutional change in Canada residing in the will of the Canadian people as a whole expressed through a referendum.

The process leading towards constitutional change should be an open process and one that involves the people of Canada directly in the ratification of the basic law of the land.

Administrative arrangements between governments involving key areas of constitutional responsibility, such as the recent agreement between Quebec and Ottawa regarding immigration, should henceforth also be ratified by the people of Canada.

Closed-door negotiated arrangements such as those that occurred at Meech Lake must in future be submitted to the Canadian people for scrutiny, debate, and approval.

The mechanisms for implementation are the positions of the committee and represent a consensus point of view.

3. The mechanism for initiating amendments to the Constitution of Canada should be the following: support at a constitutional conference for an amendment to the Constitution from the federal government plus seven provinces representing at least 50% of the population of Canada. Such support subsequently ratified on a priority basis by their respective legislatures should be sufficient to begin the consultative process leading to a national referendum.

The question to be put to the people should be determined by the federal government and the seven assenting provinces at the constitutional conference where the amendment was first discussed.

Constitutional conferences in Canada need not be held, as was proposed in the Meech Lake accord, on an annual or biannual basis. Constitutional conferences should be convened by the Prime Minister of Canada at least once every five years. However, the convocation of constitutional conferences should not be left to the Prime Minister alone.

Any province of Canada or group of provinces, either of which represents at least 25% of the population of Canada, should have the right to require the convocation by the Prime Minister of Canada of a constitutional conference within six months of receipt by the Prime Minister of a written request.

4. The following provinces or groupings of provinces should carry with them a suspensive veto of three years' duration over proposed amendments to the Constitution of Canada with which they disagree: (i) any province

## [Translation]

Tout en déviant de la formule actuelle, notre proposition tient compte des préoccupations des provinces de l'Ouest et élimine la nécessité d'en arriver à l'unanimité pour changer les institutions fédérales, c'est-à-dire, la formule d'amendement elle-même.

Le Comité sur la Constitution du Canada du Parti Égalité tient à souligner que la réforme du Sénat ne pourrait probablement pas comprendre une disposition qui accorde un veto à une seule province du Canada.

2. Aucun gouvernement du Canada, soit seul ou de concert avec les autres gouvernements du pays, ne peut amender la Constitution du Canada sans s'adresser directement au public canadien, l'autorité ultime en matière de changement constitutionnel au Canada, sans tenir compte de la volonté du peuple canadien telle exprimée au cours d'un référendum.

Le processus menant à un changement constitutionnel doit être un processus ouvert auquel participe directement la population du Canada en ratifiant la loi fondamentale du pays.

Les conventions administratives existant entre les gouvernements, dans des domaines clés de responsabilité constitutionnelle tels que l'entente récente entre le Québec et Ottawa sur l'immigration devront dorénavant également être ratifiées par le peuple canadien.

Les dispositions négociées à huis clos telles que l'Accord du lac Meech devront à l'avenir être soumises au peuple canadien pour examen, discussion et approbation.

Les mécanismes de mise en oeuvre viennent du comité et ont fait l'objet d'un consensus.

3. Les mécanismes permettant d'apporter des amendements à la Constitution du Canada seraient les suivants: appui donné lors d'une conférence constitutionnelle à un amendement à la Constitution par le gouvernement fédéral et sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population du Canada. Un tel appui, ratifié par la suite de façon prioritaire, par les assemblées législatives respectives suffirait à mettre en marche le processus de consultation préalable à un référendum national.

C'est à la conférence constitutionnelle où l'amendement est discuté qu'il reviendrait au gouvernement fédéral et aux sept provinces initiatrices de déterminer la question à poser au peuple.

Contrairement à ce qui a été proposé dans l'Accord du lac Meech, il ne serait pas nécessaire de tenir des conférences constitutionelles au Canada tous les ans ou tous les deux ans. Ces conférences pourraient être convoquées par le premier ministre du Canada tous les cinq ans au moins. Toutefois, il ne reviendrait pas au seul premier ministre de convoquer une conférence constitutionnelle.

Toute province canadienne ou tout groupe de provinces représentant au moins 25 p. 100 de la population devrait avoir le droit d'exiger que le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle six mois après en avoir reçu la demande écrite d'un premier ministre provincial.

4. Les provinces ou les regroupements de provinces suivants doivent posséder un veto suspensif de trois ans sur tout amendement proposé à la Constitution du Canada auquel ils s'opposent: soit (i) toute province qui représente

representing at least 10% of the population of Canada; (ii) any grouping of two or more provinces representing at least 10% of the population of Canada; (iii) three of the four maritime provinces taken together.

• 1020

A suspensive veto is not a permanent veto. A suspensive veto allows a government or governments to delay the process of calling a referendum on a question that would otherwise be attached to the ballot of the subsequent federal election. The delay allows for a prolonged period of reflection on contentious matters and sufficient scope for regional or national concerns about proposed amendments to assert themselves in required public hearings. On balance, the period of reflection some observers felt the Meech Lake accord required by law was a positive aspect of the agreement, but it should be noted that the timing of federal elections and of constitutional conferences and the exercise of a three–year suspensive veto could delay the calling of a national referendum on contentious matters for as much as seven years.

In cases where a government has exercised a suspensive veto of three years' duration, the Government of Canada should conduct public hearings on the proposed amendment.

- 5. Three special considerations should be taken into account for any amendment proposed to the Canadian Constitution: (i) the rights and prerogatives of all legislative bodies, under the Constitution Acts; (ii) the minority language and educational rights of Canadians; and (iii) the rights of Canadians under the Charter of Rights and Freedoms.
- 6. These special considerations mentioned above should be taken into account by the existence of two separate mechanisms to secure a majority in any national referendum on proposed amendments to the Constitution: (i) a simple majority vote of all Canadian voters, plus a majority vote in 7 provinces, those provinces representing at least 50% of the population of Canada, for proposed amendments where none of the rights or prerogatives mentioned above are put into question; (ii) a two-thirds majority vote of all Canadian voters, plus a majority vote in seven provinces, those provinces representing at least 50% of the population of Canada, for proposed amendments where the rights or prerogatives mentioned above are put into question. At least 60% of eligible Canadian voters must take part in order for the referendum result to be valid.

Not all proposed amendments to the Constitution of Canada need secure the support of two-thirds of Canadian voters, but where governments disagree and where rights and prerogatives either of citizens or of governments themselves are put into question by a proposed amendment, more than a simple majority of Canadians should pronounce themselves in favour of such a course of action.

The two-thirds-majority principle is a recognized rule of procedure to reopen decided issues and to reverse previously agreed-to motions. The two-thirds-majority principle reduces the incentive to call politically opportunistic referenda, since

[Traduction]

au moins 10 p. 100 de la population du Canada; (ii) tout regroupement de deux provinces ou plus qui représente au moins 10 p. 100 de la population du Canada; (iii) trois des quatre provinces Maritimes réunies.

Un veto suspensif n'est pas permanent. Il permet au gouvernement de retarder le processus de déclenchement d'un référendum sur une question, qui, sinon, devrait être mise aux voix lors de la prochaine élection fédérale. Ce report prolonge la période de réflexion sur des questions litigieuses et permet aux intérêts régionaux et nationaux de se prononcer sur les modifications proposées à l'occasion des audiences publiques obligatoires. Dans l'ensemble, la période de réflexion qui, selon certains observateurs, devait être imposée par voie législative dans l'Accord du lac Meech constituait un aspect positif de cet accord, mais on remarquera que la périodicité des élections fédérales et des conférences constitutionnelles, combinées à l'exercice d'un veto suspensif de trois ans, pourrait retarder la convocation d'un référendum national sur une question litigieuse pendant sept ans.

Si un gouvernement exerçait un veto suspensif de trois ans, le gouvernement du Canada devrait tenir des audiences publiques sur le projet de modification.

- 5. Lorsqu'on envisage de modifier la Constitution canadienne, il convient de tenir compte des trois éléments suivants: (i) les droits et prérogatives de toutes les assemblées législatives aux termes des lois constitutionnelles; (ii) les droits des Canadiens minoritaires en matière de langue et d'enseignement; et (iii) les droits des Canadiens aux termes de la Charte des droits et libertés.
- 6. Pour tenir compte des éléments susmentionnés, il faudrait mettre en place deux mécanismes distincts permettant d'assurer une majorité dans tout référendum national sur un projet de modification de la Constitution: (i) une majorité simple de l'ensemble de l'électorat canadien, plus une majorité dans sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population du Canada lorsque le projet de modification ne remet en question aucun des droits ou prérogatives mentionnés ci-dessus; (ii) une majorité des deux tiers de l'ensemble de l'électorat canadien, plus une majorité dans sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population canadienne pour les projets de modification qui touchent aux droits ou aux prérogatives mentionnés ci-dessus. Pour que les résultats d'un référendum soient valides, il faudrait qu'au moins 60 p. 100 de l'électorat canadien y ait participé.

Les projets de modification de la Constitution du Canada ne devraient pas tous nécessiter l'appui des deux tiers de l'électorat, mais lorsque les gouvernements ne sont pas d'accord sur un projet de modification, ou que celui-ci remet en question les droits ou prérogatives des citoyens ou des gouvernements, ils devraient obtenir davantage qu'une majorité simple.

La majorité des deux tiers est une règle de procédure consacrée lorsqu'il s'agit de revenir sur des questions déjà tranchées ou de renverser des motions déjà adoptées. Comme elle rend l'obtention d'une majorité plus difficile, elle a un

the rules for securing a majority are more stringent. An even stricter three-quarters-majority principle is enshrined in the American Constitution, though constitutional amendments in the United States require at least 75% approval of states, not of voters.

The two-thirds-majority principle is already built into the Canadian Constitution. The seven-provinces requirement actually reads:

An amendment to the Constitution of Canada may be ...authorized by...resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have...at least 50% of the population of all of the provinces.

It should be the job of the courts to determine whether or not the rights and prerogatives mentioned above are put into question by a proposed amendment, and so whether a simple or two-thirds majority would be required to secure approval in a national referendum.

Il est important de noter qu'un vote massif au Québec en même temps qu'une minorité relativement faible dans les autres provinces du Canada qui s'opposerait à une proposition d'amendement seraient probablement suffisants pour rejeter une proposition d'amendement que les Québécois désapprouveraient en grand nombre. Par exemple, si le principe de la majorité des deux tiers avait été appliqué au plébiscite sur la conscription de 1942, Mackenzie King n'aurait pas pu revenir sur sa promesse de ne pas imposer la conscription.

#### • 1025

Ainsi, tout en assurant une protection suffisante aux intérêts du Québec et des autres provinces, le principe de la majorité des deux tiers, tout en ayant l'avantage de permettre aux citoyens du Canada de s'exprimer sur des sujets qui affectent directement leur avenir, permet l'expression d'opinions diverses et donc plus significatives au Québec, ce qu'un simple veto accordé au gouvernement provincial du Québec ne ferait pas. Même dans un référendum aux deux tiers, une minorité substantielle d'électeurs du Québec pourrait s'allier à une majorité importante dans d'autres provinces, permettant ainsi le passage d'un amendement qui, étant donné l'historique de la position du Québec aux conférences constitutionnelles, aurait très probablement fait l'objet d'un veto éventuel du Québec, par exemple les amendements de 1982.

S'il est appliqué à certaines propositions d'amendement, le principe du référendum aux deux tiers permet au processus constitutionnel du Canada suffisamment de flexibilité et de protection pour les minorités et une légitimité indiscutable.

7. In cases where a suspensive veto has been exercised, the judiciary at the appeal court and the Supreme Court levels may be asked to contribute to the process leading to a national referendum, specifically to determine whether a simple or two-thirds majority is required to secure support for an amendment in a national referendum.

The mechanism governing judicial participation should be the following: (i) the province or grouping of provinces as outlined previously may decide to refer on a priority basis a proposed amendment over which it has exercised a suspensive

#### [Translation]

effet dissuasif sur ceux qui voudraient convoquer un référendum pour des raisons politiquement opportunistes. La constitution américaine a même consacré une règle encore plus stricte de majorité des trois quarts, encore qu'aux États-Unis, l'approbation de 75 p. 100 que nécessitent les modifications de la constitution n'est pas celle de l'électorat, mais celle des États.

Le principe de la majorité des deux tiers est déjà consacré dans la Constitution canadienne. L'exigence des sept provinces est actuellement formulée dans les termes suivants:

La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation...autorisée...par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente...au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces.

Il appartient aux tribunaux de déterminer si un projet de modification porte atteinte aux droits et prérogatives mentionnés ci-dessus et si, par conséquent, son approbation lors d'un référendum national doit être acquise par la majorité simple ou par la majorité des deux tiers.

It is important to note that a strongly negative vote in Quebec, coupled with a relatively weak minority in the other provinces opposing the proposed amendment, would probably be sufficient to kill the proposal if a large number of Quebeckers disapprove of it. For example, if the two-thirds majority principle had applied to the draft plebiscite in 1942, Mackenzie King could not have reneged his promise not to impose the draft.

So, while it adequately protects the interests of Quebec and other provinces, the two-thirds majority principle has the advantage of both giving Canadians an opportunity to speak out on the issues affecting their future, and allowing Quebeckers to express different and more significant views, which would not be the case if the Quebec government had a simple veto. Even in a two-thirds majority referendum, a substantial minority of Quebec voters could join with a significant majority in other provinces to ensure the passing of amendments, such as the 1982 amendments, which Quebec, given the position it has historically taken at constitutional conferences, might otherwise have most likely vetoed.

The principle of the two-thirds majority referendum, when applied to certain proposed amendments, would provide the constitutional process in Canada with watertight legitimacy and sufficient flexibility and protection for minorities.

7. Dans les cas où un veto suspensif est exercé, l'ordre judiciaire peut être amené, au niveau des cours d'appel et de la Cour suprême, à contribuer au processus de déclenchement d'un référendum national en déterminant s'il faut une majorité simple ou une majorité des deux tiers à l'appui d'une modification soumise à un référendum national.

Les principes régissant l'intervention de l'ordre judiciaire devraient être les suivants: (i) la province ou le groupe de provinces évoqué précédemment peut choisir de soumettre prioritairement à la cour d'appel de la province une

veto to the appeals court of the province in question, but only if the provincial government after debate and vote in the provincial legislature concludes that one or more of the conditions outlined in paragraph five applies; (ii) notwithstanding the outcome of deliberations of the appeal court in question, the federal government, immediately and on a priority basis, should refer to the Supreme Court of Canada any decision of the appeals court regarding a proposed amendment to the Canadian Constitution over which the government in that province has exercised a suspensive veto.

The positive element of the debate surrounding the passing of Bill 178 in Quebec was the unanimous agreement by both the Quebec courts and the Supreme Court of Canada that the prohibition of English on outdoor commercial advertising violated the rights of Canadians under the Charter.

Judicial involvement helped to clarify the dimensions of the argument at hand, and serve to this day as important points of reference. The same case can be made for constitutional questions concerning the division of powers; i.e., the rights and prerogatives of the two levels of government under the Constitution Act. Judicial involvement would be directed only to the question of whether a simple or two-thirds majority is required to secure support for an amendment in a national referendum.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Henderson, since many members will have many questions to raise, I wonder if it would be possible for you to summarize in, say, two minutes—

Mr. Henderson: I have only three more principles to outline, and I will do that very quickly.

- 8. With the adoption of this proposed amending formula, the notwithstanding clause should be abolished. The idea is simply that if you can go to a national referendum, there is no need to involve the legislatures in the process.
- 9. National referenda should be conducted in conjunction with federal election campaigns. I think the advantages here are clear, because there will be national issues on the agenda at the time.

• 1030

10. We are suggesting that referenda decisions should be constitutionally binding on all governments in Canada, that there be no opting-out provisions unless specifically agreed to as part of an amendment ratified by the people of Canada.

Finally, we have a proposal to address the strategic problem this committee is facing. This is a suggestion.

11. Prior to a unanimous agreement to change the amending formula of the Canadian Constitution and as a sine qua non of its support for any constitutional amendment proposed under the existing amending formula, the federal government should undertake to conduct a national referendum along the lines outlined here and should agree to no changes in the Canadian Constitution unless the principles mentioned here are observed to whatever degree is

## [Traduction]

proposition de modification qui a fait l'objet d'un veto suspensif, mais à la condition que le gouvernement provincial en vienne à la conclusion, après un débat et un vote à l'assemblée législative provinciale, qu'une ou plusieurs des conditions énoncées au paragraphe (5) sont réunies; (ii) quelle que soit l'issue de l'appel, le gouvernement fédéral devrait immédiatement et prioritairement soumettre à la Cour suprême du Canada toute décision d'appel concernant une proposition de modification de la Constitution canadienne sur laquelle ce gouvernement provincial a exercé un droit de veto suspensif.

Le débat entourant l'adoption de la Loi 178 au Québec a eu l'avantage de révéler l'accord unanime des tribunaux québécois et de la Cour suprême du Canada sur le fait que l'interdiction de l'anglais dans l'affichage commercial extérieur portait atteinte aux droits reconnus dans la Charte.

L'intervention de l'ordre judiciaire a précisé la portée du débat et a fixé des points de référence qui ont conservé toute leur pertinence. Il en irait de même des questions constitutionnelles concernant la répartition des pouvoirs, à savoir les droits et prérogatives des deux niveaux de gouvernement aux termes de la Loi constitutionnelle. Les tribunaux devraient simplement décider si une modification doit remporter l'adhésion d'une majorité simple ou d'une majorité des deux tiers des électeurs lors d'un référendum national.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Henderson, comme les membres du comité ont de nombreuses questions à vous poser, je voudrais vous demander de résumer le reste de votre exposé en deux minutes...

M. Henderson: Il ne me reste que trois principes à présenter, et je vais le faire très rapidement.

- 8. L'adoption de cette formule de modification ferait disparaître la clause nonobstant. En effet, s'il est possible d'organiser un référendum national, il devient inutile de faire intervenir les assemblées législatives provinciales.
- 9. Le référendum national pourrait se dérouler parallèlement à une campagne électorale fédérale. Les avantages de la formule sont évidents, puisque des questions nationales seront alors inscrites au programme.

10. Nous estimons que les résultats référendaires devraient être exécutoires pour tous les gouvernements aux termes de la Constitution, sans possibilité de désistement, sauf convention contraire stipulée dans une modification ratifiée par la population canadienne.

Enfin, nous avons une proposition visant à résoudre le problème stratégique auquel ce comité se trouve confronté.

11. Avant un accord unanime concernant les changements apportés à la formule de modification de la Constitution canadienne, et comme condition sine qua non de son appui à toute proposition de modification de la Constitution qui répondrait à la formule actuelle, le gouvernement fédéral devrait organiser un référendum national dans les conditions énoncées ici et devrait s'engager à n'apporter aucun changement à la Constitution canadienne

currently within the powers of the federal government to do, and the federal government should invite the provincial governments to participate in this national referendum, the idea being simply that in order for any constitutional change to take place the federal government must give its assent. If the federal government conditioned its assent on a national referendum, it would provide a very useful moral precedent for the provinces as well.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you very much, Mr. Henderson, for this interesting presentation.

We will start the questioning with the New Democratic Party.

Mr. Nystrom: I want to ask you about the referendum, because you are advocating something here that is quite a radical departure in our political system, that a referendum should be binding, not just a consultative mechanism, which is really a very radical proposition in terms of the British parliamentary system as we have known it for a few hundred years in the British Commonwealth countries.

Philosophically, why are you advocating that as a principle? I will take it from there after I hear your response.

Mr. Henderson: I think it is essential, as we suggested, that the people of Canada be involved directly in the process, not simply at the beginning of the process where the consensus could be achieved as in a constituent assembly, but more importantly, we believe, at the end of the process where whatever consensus is worked out is subjected to the people for their approval. What has prompted this, of course, is what happened during the Meech Lake debates, when we saw legislators involved in private discussions for the most part in what was termed an unamendable procedure of which many Canadians did not approve. I think a referendum is a way of involving them.

It is true that it is incompatible with the British tradition, though not really, because the British themselves conducted a referendum when the question of Scottish nationalism came up, and it is clearly not incompatible with the way Australia determines its federal relations. That is what they do. They must have a referendum in order to change their constitution.

Mr. Nystrom: I know there have been referenda from time to time, but the fact that you are advocating a binding referendum procedure takes away from the idea of responsible government. That may be good. I am not arguing the point; I am just wondering why you are advocating such a radical change in our political system.

I also want to ask you a couple of questions on what subjects referenda would be held on. If I heard you correctly, you are saying that the immigration agreement between Quebec and Ottawa would have been put to a national referendum to see if there was approval for that. Why would you do that, because in our present Constitution immigration is a concurrent power, a shared power between the provinces and the federal government, and that agreement affects

[Translation]

à moins que les principes évoqués ici ne soient respectés dans la limite des pouvoirs du gouvernement fédéral, et celui-ci devrait inviter les gouvernements provinciaux à participer à ce référendum national, dans la mesure où le gouvernement fédéral doit donner son accord à toute modification de la Constitution. S'il assujettit cet accord à un référendum national, il créera ainsi un précédent pour les provinces.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci beaucoup, monsieur Henderson, de ce remarquable exposé.

Les premières questions seront posées par le Nouveau Parti démocratique.

M. Nystrom: Je voudrais revenir sur le référendum, car votre proposition se démarque radicalement de nos usages politiques, puisque les résultats du référendum auraient selon vous valeur exécutoire et non consultative, ce qui contraste radicalement avec les principes du parlementarisme britannique qui prévalent depuis des siècles dans les pays du Commonwealth britannique.

Pourquoi préconisez-vous un tel principe? Je poursuivrai après avoir entendu votre réponse.

M. Henderson: Comme nous l'avons dit, il est essentiel que la population du Canada intervienne directement dans ce processus, non pas simplement au tout début, lorsqu'un consensus pourrait se dégager d'une assemblée constituante, mais surtout à la fin du processus, lorsque ce consensus est soumis à l'approbation de la population. Nous en sommes venus à ce point de vue à cause de ce qui s'est passé pendant le débat sur le lac Meech, lorsque nous avons vu s'engager des discussions essentiellement privées dans ce qu'on a appelé une procédure non modifiable que la plupart des Canadiens désapprouvaient. Je pense que c'est dans un référendum qu'il faut les faire intervenir.

Cette formule peut paraître incompatible avec la tradition britannique, mais elle ne l'est pas vraiment, car les Britanniques ont eux-mêmes organisé un référendum lorsque la question du nationalisme écossais a fait surface, et elle n'est nullement incompatible avec le mode de détermination des relations fédérales en Australie. Les Australiens procèdent ainsi. Ils doivent recourir à un référendum pour modifier leur constitution.

M. Nystrom: Je sais qu'ils ont organisé quelques référendums, mais le principe de résultats référendaires exécutoires élimine la règle du gouvernement responsable. Ce n'est peut-être pas une mauvaise chose. Je ne le conteste pas; je voudrais simplement savoir pourquoi vous préconisez une remise en cause aussi radicale de nos institutions politiques.

Je voudrais vous poser quelques questions sur les thèmes référendaires. Si j'ai bien compris, vous dites que l'accord sur l'immigration conclu entre Québec et Ottawa aurait dû être soumis à un référendum national. Je me demande pourquoi, car dans la Constitution actuelle, l'immigration est un domaine de compétence conjointe, où les pouvoirs sont partagés entre les provinces et le gouvernement fédéral, et en outre, cet accord ne concerne que le Québec. Pourquoi ne

Quebec and only Quebec? Why would there not just be a referendum in Quebec? I can assure you that the NDP government in Ontario are now in the process of looking at the possibility that Ontario will want an immigration agreement. They would not want that put to the voters of Quebec, Newfoundland, or Saskatchewan.

British Columbia, because of the Pacific Rim, will probably be doing the same thing, regardless of political party.

Quite frankly, it is not your business in Quebec what that agreement in British Columbia should be, nor is it my business in Saskatchewan what that agreement should be in the province of Quebec. Why would you have outsiders having a voice on that internal bilateral decision?

**Mr. Henderson:** When you involve the federal government and what it is doing with its powers, it is doing something with the powers in which all Canadians are implicated.

**Mr. Nystrom:** No, just a minute. It is a concurrent power in the Constitution. It is a shared power. It is not an exclusive power of the federal government. It is not giving away something. It is in the Constitution now as a shared power.

#### • 1035

Mr. Henderson: Yes. If the federal government decides to devolve to the provinces all its powers, and many of the powers under the Constitution are shared powers, and if the federal government decided to make administrative arrangements on all its shared powers, I think we could have a massive decentralization of the country without necessarily involving the people and agreeing with that. That is a worst-case scenario, but I think the people should decide themselves what kind of sharing should be done.

Mr. Nystrom: You are really advocating a radical departure then, because under the current Constitution of Mr. Trudeau, who was a fairly well-known—to use the lingo—centralist in this country, under the 7/50 formula you can have provincial governments opting out of anything that takes away from provincial powers and being compensated for education and culture. That is the present amending formula. So that can already happen. So you are getting something really radically different.

Would you then have had a referendum across Canada to see whether or not Quebec could have had the Quebec Pension Plan, because that again is in the area of concurrent powers like immigration?

Mr. Henderson: I think it would be useful to subject all of these very important decisions to a national debate. Yes, I think it would be a good idea, whenever major constitutional questions are put on the table, to have these questions debated. Even if they involve only one province—

**Mr. Nystrom:** What you are saying is referendum and not debate.

Mr. Henderson: Yes.

Mr. Nystrom: In other words, it would have been a national referendum to see whether Quebec could have a Quebec pension plan. Alberta has a different arrangement in terms of how it delivers family allowances. Quebec has an

## [Traduction]

pas organiser un référendum au Québec? Je peux vous dire que le gouvernement néo-démocrate de l'Ontario étudie actuellement la possibilité de conclure un accord sur l'immigration pour cette province. Il ne souhaite pas soumettre cet accord aux électeurs du Québec, de Terre-Neuve ou de la Saskatchewan.

Quel que soit son parti, le gouvernement de la Colombie-Britannique pourrait faire la même chose, à cause de l'importance des pays du pourtour du Pacifique.

Un tel accord conclu en Colombie-Britannique ne concernerait pas les gens du Québec, pas plus que les citoyens de la Saskatchewan n'ont à s'intéresser à l'accord conclu par le Québec. Pourquoi une décision bilatérale de nature interne devrait-elle être soumise à des gens de l'extérieur?

M. Henderson: Lorsqu'il est question du gouvernement fédéral et de l'exercice de ses pouvoirs, tous les Canadiens sont concernés.

M. Nystrom: Un instant. Il s'agit là d'un domaine de compétence conjointe dans la Constitution, qui ne relève pas de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. Celui-ci ne renonce à rien. La Constitution prévoit déjà qu'il s'agit d'un domaine de compétence conjointe.

M. Henderson: En effet. Si le gouvernement fédéral décide de céder tous ses pouvoirs aux provinces, y compris les pouvoirs qu'il partage avec elles aux termes de la Constitution, et de conclure des accords administratifs dans tous les domaines de compétence conjointe, il en résultera une décentralisation massive sur laquelle la population n'aura pas pu se prononcer. C'est sans doute un scénario catastrophe, mais je pense que les Canadiens devraient décider eux-mêmes du partage des pouvoirs.

M. Nystrom: Vous préconisez donc une remise en cause radicale de nos institutions, car aux termes de la Constitution de M. Trudeau, bien connu pour ses idées centralisatrices, et en vertu de la formule des 7-50, les gouvernements provinciaux peuvent se désister de toute mesure qui les prive de certains pouvoirs, en se faisant indemniser pour l'éducation et la culture. Telle est la formule actuelle. Une telle éventualité est donc déjà possible. Mais vous proposez quelque chose de totalement différent.

Est-ce qu'il faudrait organiser un référendum dans tout le Canada pour déterminer si le Québec a eu raison de se doter de son régime de rentes, puisqu'il s'agit là d'un domaine de compétence conjointe comme l'immigration?

M. Henderson: Il me semble utile de soumettre toutes ces très importantes questions à un débat national. Il serait bon de débattre de toutes ces questions constitutionnelles d'importance. Même si elles ne concernent qu'une province. . .

M. Nystrom: Vous parlez d'un référendum, et non d'un débat.

M. Henderson: Oui.

M. Nystrom: Autrement dit, il aurait fallu soumettre le Régime de rentes du Québec à un référendum national. L'Alberta et le Québec appliquent des régimes d'allocations familiales qui leur sont propres. Comme d'autres provinces,

different arrangement in terms of how it delivers family allowances. My province of Saskatchewan and the other seven have a uniform arrangement. So you would put the Alberta family allowance case to a national referendum and the Quebec family allowance delivery to a national referendum. In the last part here, corporate income tax, Ontario collects its own corporate income tax, and so do Alberta and Quebec. The other seven provinces do not. Would you put that to a national referendum?

Mr. Henderson: Yes. I think the Canadian people as a whole should be the people to determine what kind of administrative devolution should occur or not occur.

Mr. Nystrom: I guess we just fundamentally disagree. These areas of constitutionality are concurrent powers that are there to be shared by the provinces and the federal government, and if Saskatchewan wants to collect its income tax, then, quite frankly, it is none of your business in Quebec. I would not want Quebeckers or Newfoundlanders or British Columbians to decide that. It is up to us in Saskatchewan, along with the federal Parliament, to decide that.

What you are advocating here is a very radical departure from our present system.

When the question is drafted for a national referendum, you are saying it should be drafted by the federal government and the seven provinces that approve the change. Does that not load the question? If you and I are on the same side and pushing something, and Ross Reid is on the other side, if we draft the question for the Canadian people, does that not load the gun?

Mr. Henderson: Yes, it does. There is no question about it. But somebody has to load the gun, and somebody can load the gun under the present Constitution quite well. You do not need to put the question to the Canadian people under the present Constitution; you just get them to agree that this is what it going to be done. That is loading the gun.

Mr. Nystrom: But could we not find an independent panel that would draft the referendum question, maybe a couple of Justices of the Supreme Court and a couple of people agreed upon mutually from the provincial governments and from the federal Parliament? Could we not have an independent panel, a referendum panel? For instance, we now have several agencies that are independent of politics in this country. I am thinking of the Human Rights Commissioner and Elections Canada. Could we not have a Referendum Canada that would have the confidence of Parliament and of the provincial parliaments in this country?

Mr. Henderson: It is entirely possible that the question-setting question could be widened, but I think it is important that the existing amending formula be respected in order to get seven provinces and the federal government to agree that this is the kind of question they think is essential to put to the Canadian people. They could move it out farther and get extra advice—there is nothing wrong with that—but I think you would need to have that prior approval for the question itself to have some kind of legitimacy.

[Translation]

la Saskatchewan applique un accord uniforme. Faudrait-il pour autant soumettre à un référendum national le régime d'allocations familiales de l'Alberta et du Québec? L'Ontario, l'Alberta et le Québec prélèvent un impôt sur les revenus des sociétés, alors que les sept autres provinces ne le font pas. Faudrait-il soumettre cette question à un référendum national?

M. Henderson: Oui. Les Canadiens devraient pouvoir se prononcer sur les pouvoirs qui peuvent être cédés au plan administratif.

M. Nystrom: Eh bien, nous ne sommes pas d'accord làdessus. Il s'agit là de domaines de compétence conjointe où les pouvoirs sont exercés conjointement par les provinces et le gouvernement fédéral, et si la Saskatchewan veut prélever un impôt sur le revenu des sociétés, eh bien, cela ne regarde pas les gens du Québec. Ce n'est pas aux habitants du Québec, de Terre-Neuve ou de la Colombie-Britannique d'en décider. C'est aux citoyens de la Saskatchewan, ainsi qu'au Parlement fédéral.

Ce que vous proposez constitue une remise en cause fondamentale de nos institutions actuelles.

En ce qui concerne la rédaction de la question référendaire, vous dites qu'elle devrait être confiée au gouvernement fédéral et aux sept provinces qui approuvent la modification. La question ne risque-t-elle pas d'être teintée de parti pris? Supposons que nous soyons du même côté, en face de Ross Reid; si nous rédigeons la question soumise à la population canadienne, ne sera-t-elle pas teintée de parti pris?

M. Henderson: Si, c'est indiscutable, mais il faut bien que quelqu'un la pose, et le risque de parti pris existe même dans la Constitution actuelle, qui n'exige pas que la question soit soumise à la population canadienne; il suffit simplement de lui faire accepter les décisions prises. Le même parti pris existe.

M. Nystrom: Ne pourrait-on pas confier la rédaction de la question référendaire à un groupe indépendant, formé éventuellement de deux ou trois juges de la Cour suprême et de deux ou trois personnes agréées par les gouvernements provinciaux et par le Parlement fédéral? Ne pourrait-on pas constituer un conseil référendaire indépendant? Nous avons actuellement plusieurs organismes canadiens qui n'ont aucun lien de dépendance avec la classe politique. Je pense au commissaire des droits de la personne et à Élections Canada. Ne pourrait-on pas envisager un conseil référendaire canadien qui jouirait de la confiance du Parlement et des assemblées législatives provinciales?

M. Henderson: On ne pourrait pas envisager une genèse différente de la question référendaire, mais il me semble essentiel de respecter la formule de modification actuelle, de façon qu'il y ait accord entre sept provinces et le gouvernement fédéral sur la question à soumettre à l'électorat canadien. On pourrait ensuite solliciter d'autres avis—c'est parfaitement envisageable—mais il faudrait tout d'abord obtenir cette approbation préalable de la question pour lui conférer la légitimité nécessaire.

Mr. Nystrom: I wonder what you would say to people of my province, Saskatchewan, with one million people, Alberta, with two million people, and Newfoundland, with about 550,000 people. Why should they accept your amending formula, where we can be frozen out of absolutely everything? We do not represent enough population bulk. Manitoba and Saskatchewan have very important resources and they want to develop them in their own way, which might not be in the best interests of Ontarians or Ouebeckers.

• 1040

We do not have the population bulk, yet under our Constitution we have sovereignty in many areas, and federation is built on sovereign partners that get together and decide to share powers. What you are advocating here is an amending formula where the population as a whole could just really roll over this and say: to hell with Alberta, to hell with Saskatchewan and Newfoundland; you do not have the population bulk and we do not like the way you taxed your oil and your potash, well tough luck.

How will you sell that in my province?

Mr. Henderson: The way to sell it is this. First, the existing Constitution remains in place, so whatever divisions of powers that currently exist are those that remain. If somebody comes forward with a change—and that is what we are talking about here—under this proposal a change to the division of powers would have to secure a two-thirds majority of Canadians. It is true that a single province like Manitoba would not have a sufficient population weight to put a stop to that.

Mr. Nystrom: Or Alberta.

Mr. Henderson: Yes, that is correct.

Mr. Nystrom: Or British Columbia.

Mr. Henderson: But I feel that these provinces often do not act alone, and if you get a substantial weight of voters in the Prairies, which is essentially like a regional system—that has been proposed too—who agree that this is no good for them and they want their provinces to rule this, not Canada or not the federal government, then it is entirely possible that you will not get your two—thirds majority. That is the protection for areas like the west and the maritimes.

Mr. Nystrom: The Prairies have about 15% of the population of Canada, which is a fair amount under two-thirds, and I can think of the divisiveness. I see Willie Littlechild here from Alberta. We have lots of gas and oil in Saskatchewan and Alberta. I think of the divisiveness back in 1972 over gas and oil prices in the country. We may not have been able to achieve a one-third vote in the country, fighting a resolution of the federal government that would have transferred some of our taxation powers from the provinces to the federal government. In fact, we just achieved more power over resources in the 1981 package, and that might not have been achieved in the emotion of 1972, when we felt very much ganged-up upon, if we had had your amending formula.

[Traduction]

M. Nystrom: Que diriez-vous aux gens de ma province, la Saskatchewan, avec son million d'habitants, à l'Alberta avec ses deux millions d'habitants et à Terre-Neuve avec ses 550,000 habitants? Pourquoi devraient-ils accepter votre formule de modification, qui risquerait de les priver de tout? Nous ne représentons pas une force suffisante. Le Manitoba et la Saskatchewan ont des ressources importantes qu'ils veulent exploiter à leur façon, sans vouloir nécessairement faire l'affaire des Ontariens ou des Québécois.

La Saskatchewan n'a pas une grosse population, mais la Constitution lui confère des droits souverains dans de nombreux secteurs, et la fédération se compose de partenaires souverains qui travaillent conjointement et partagent des pouvoirs. Ce que vous proposez ici, c'est une formule de modification qui permettrait à la population de tour remettre en cause, de contrecarrer les intérêts de l'Alberta, de la Saskatchewan ou de Terre-Neuve, ou de s'opposer à des taxes provinciales sur le pétrole ou la potasse.

Comment pensez-vous faire accepter cela dans ma province?

M. Henderson: De la façon suivante: tout d'abord, la Constitution actuelle reste en vigueur, de même que la répartition actuelle des pouvoirs. Si quelqu'un propose une modification—et c'est de cela qu'il est question ici—une proposition de modification de la répartition des pouvoirs devrait obtenir l'approbation d'une majorité des deux tiers des Canadiens. Il est vrai qu'une province comme le Manitoba n'a pas suffisamment de population pour faire obstacle à une proposition.

M. Nystrom: L'Alberta non plus.

M. Henderson: C'est vrai.

M. Nystrom: Ni la Colombie-Britannique.

M. Henderson: Mais il est rare que ces provinces fassent cavalier seul, et si vous réussissez à convaincre suffisamment d'électeurs dans les Prairies, puisqu'il s'agit d'un système régional, comme on l'a proposé, ils estimeront que telle ou telle modification sert leurs intérêts, que leur province doit l'accepter, même si le reste du Canada ou le gouvernement fédéral s'y oppose, et il se pourrait fort bien que vous obteniez une majorité des deux tiers. C'est là une mesure de sécurité pour des régions comme l'Ouest et les Maritimes.

M. Nystrom: Les Prairies représentent environ 15 p. 100 de la population canadienne, ce qui les laisse bien loin des deux tiers nécessaires, et j'imagine facilement la zizanie qui pourrait en résulter. J'imagine ce qu'en penserait Willie Littlechild, de l'Alberta. La Saskatchewan et l'Alberta ont beaucoup de gaz et de pétrole. Je pense aux divisions suscitées en 1972 par les prix du gaz et du pétrole. Nous n'avons pas réussi à obtenir un tiers de majorité quand nous nous opposions à une résolution fédérale qui visait à transférer une partie de nos pouvoirs fiscaux des provinces au gouvernement fédéral. En fait, nous avons obtenu davantage de pouvoirs en matière de ressources grâce à la formule de 1981, et nous n'aurions obtenu aucun avantage de votre formule de modification lors de l'affrontement de 1972, où nous nous sommes sentis lésés.

Mr. Henderson: I recognize the problem. You are aware, as I am, that the current formula could put the three prairie provinces against a particular amendment, and with the 7/50 formula that might very well go through.

Mr. Nystrom: You can still opt out.

Mr. Henderson: As I understand it—and I could be wrong here—only under questions that affect education and culture, and get compensation.

Mr. Nystrom: Oh, you can get compensation.

Mr. Henderson: You can get compensation?

Mr. Nystrom: But on the others you can still opt out; you do not get compensation. Meech Lake would have extended compensation, but with the present formula you can still opt out.

Mr. Henderson: There is just one other point on that, though. We can argue—and I think it would be a constructive argument—about what kind of majority in a referendum should be secured to effect certain changes. Two-thirds is a number with a certain kind of constitutional validity, for various reasons. Three-quarters is a number that the Americans chose, at least in terms of numbers of states. That can be argued about what kind of protection, but the principle that these things should be submitted to the people and the principle of a variable-rate referendum are very useful ones, we believe, to consider.

Mr. Nystrom: I understand that under your system you would not allow anybody any vetoes. What about aboriginal people? Treaties affect only aboriginal people; self-government affects only aboriginal people. They are asking us for a new amending formula that would call for aboriginal consent; in other words, a veto, similar to Quebec, where civil law affects only Quebec. So why should not aboriginal people have a veto on things that affect them directly, or, indeed, Quebeckers with the civil law code?

**Mr. Henderson:** The difficulty with giving any particular area of the country a veto is that major areas of constitutional change can be stalled. That is the problem.

What we have to do and what this proposal tries to address is to make national debates truly national, to try to work out a formula that protects minorities within a national context. I am not convinced myself, and neither is the party, that specific vetoes for specific provinces are the way to go. I would extend that to aboriginal people as well. That may well be a recipe for paralysis. We have to find some other means, apart from vetoes for specific groups, to deal with their legitimate concerns. And there, I completely agree, we have to deal with them.

[Translation]

M. Henderson: Je suis bien conscient du problème. Vous savez comme moi que la formule actuelle pourrait amener les trois provinces des Prairies à s'unir contre une modification, mais grâce à la formule des 7–50, cette modification pourrait néanmoins être adoptée.

M. Nystrom: Il reste la possibilité de se désister.

M. Henderson: Pour autant que je sache, le désistement ne s'applique qu'aux questions d'éducation et de culture, auquel cas la province obtient une indemnisation.

M. Nystrom: Pour l'indemnisation, en effet.

M. Henderson: Pour l'indemnisation?

M. Nystrom: Mais dans les autres domaines, le désistement est également possible, mais sans indemnisation. L'Accord du lac Meech prévoyait une extension de l'indemnisation, mais selon la formule actuelle, le désistement est toujours possible.

M. Henderson: Il y a quand même un autre élément à considérer. On peut discuter—et à mon sens, on aurait intérêt à le faire—sur la majorité que devraient recueillir les modifications soumises à un référendum. La majorité des deux tiers bénéficie déjà, pour diverses raisons, d'une certaine validité constitutionnelle. Les Américains ont choisi une majorité des trois quarts, du moins en ce qui concerne le vote des États. On peut discuter de la protection assurée par les différentes formules, mais il reste que toutes ces questions doivent être soumises à la population, et que la formule d'un référendum à majorité variable mérite à notre sens d'être considérée.

M. Nystrom: Si je comprends bien, vous n'accordez aucun droit de veto. Que faites-vous des autochtones? Les traités et l'autonomie politique ne concernent que les autochtones. Ils nous demandent une nouvelle formule de modification qui exigerait leur approbation. Autrement dit, un droit de veto semblable à celui du Québec, qui est le seul à appliquer un système de droit civil. Pourquoi ne pas accorder un droit de veto aux autochtones sur les questions qui les concernent directement, ou même aux Québécois, sur les questions de Code civil?

M. Henderson: Le problème, lorsqu'on accorde un droit de veto à une région particulière du pays, c'est qu'il peut alors faire obstacle aux changements constitutionnels dans les domaines les plus importants. Voilà le problème.

Ce qu'il faut, comme nous le proposons, c'est de tenir un débat véritablement national et d'élaborer une formule qui protège les minorités dans le contexte national. Comme mon parti, je ne suis pas convaincu qu'il convienne d'accorder des droits de veto spécifiques à certaines provinces. Je pense qu'il en va de même en ce qui concerne les autochtones. Ce serait la meilleure façon de paralyser le système. Il faut trouver d'autres solutions que les vetos accordés à des groupes spécifiques pour régler leurs préoccupations légitimes. Mais je reconnais avec vous que leurs problèmes doivent être réglés.

• 1045

Mr. Atkinson (St. Catharines): Welcome. I would like to go to the initiation phase that you have put forward in your proposal. You say that it appears to be a first ministers conference and they would be the ones to draft the resolution, and then it goes to the legislatures for ratification. Then you say the consultative process begins.

I have some difficulties with that, because we have seen that the amendment comes forward and the individual has not or the people not have a chance to comment on it. We do not have a draft-stage comment that leads to a final stage.

Mr. Henderson: Right.

Mr. Atkinson: The process you have put forward would exacerbate that situation, in my opinion.

Mr. Henderson: One of the provisions here is that if a particular group in the country, representing 10% of the population or three of the maritime provinces, for example, disagrees with a particular proposal, then they can suspend the referendum process and that automatically triggers public hearings. This means that if there is unanimous agreement in a federal-provincial conference about things, no one disagrees. We could conceivably go straight to a referendum and put it to the people. That is a consultation too, and there is obviously going to be debate. But if there is a reasonable amount of disagreement about a proposal among the governments, then it says, folks, we have to pull back from this, and the provision suggests an automatic public hearing on the amendment proposed. That is where the drafting stage comes in.

The idea is simply not to present too many road-blocks in front of an agreement that is obvious, perhaps technical, about which nobody disagrees. We do not need a big, full session about it in order for it to be efficient. But if there is serious disagreement, then absolutely we have to talk about the kind of amendment we are putting before ourselves.

Mr. Atkinson: I would have to look at that.

You say that there are three special considerations—the rights and prerogatives of all legislative bodies under the Constitution Act. Rights and prerogatives are awfully difficult to define, and if you wanted to define them in their broadest sense, then that would be the entire Constitution.

Mr. Henderson: The rights and prerogatives to which we are referring essentially mean the division of powers, the kinds of powers they have the right, as provinces, to exercise. If the language would be better as simply division of powers, then perhaps that should be how it is stated. Certainly that was the intention behind it, division of powers.

Mr. Atkinson: Further down in your text you said:

It should be the job of the courts to determine whether or not the rights and prerogatives mentioned above are put into question. . .

That is why I asked, because it did not seem to refer to just the division of powers. It seemed to refer to everything else. In other words, we use that wording and let the courts make the ultimate decision as to what the rights and prerogatives are.

[Traduction]

M. Atkinson (St. Catharines): Bienvenue. J'aimerais discuter de la phase initiale de votre proposition. Il s'agirait d'une conférence de premiers ministres chargés de rédiger la résolution, résolution qui serait soumise ensuite aux assemblées législatives pour ratification. C'est alors que commence le processus de consultation.

Cela me pose quelques problèmes, car nous nous retrouvons avec un amendement qui n'a été soumis à personne préalablement. On passe directement à l'étape finale sans discussion préalable.

M. Henderson: C'est exact.

M. Atkinson: Ce que vous proposez ne ferait qu'aggraver la situation, à mon avis.

M. Henderson: Selon une de mes dispositions, si un groupe représentant 10 p. 100 de la population ou trois des provinces Maritimes, par exemple, n'est pas d'accord avec la résolution, il peut demander la suspension du processus référendaire, ce qui déclenche automatiquement la tenue d'audiences publiques. Cela signifie qu'en cas d'accord unanime sur certaines choses lors d'une conférence fédérale-provinciale, où tout le monde est d'accord, il serait tout à fait concevable de passer directement au référendum et de poser directement la question à la population. C'est également une forme de consultation et, de toute évidence, il y aura débat. Mais s'il y a désaccord sensible sur une certaine proposition entre les gouvernements, le recours à cette disposition entraîne automatiquement la tenue d'audiences publiques sur cette proposition d'amendement. C'est là que commence l'étape de la rédaction.

Il s'agit simplement de ne pas dresser trop d'obstacles sur la route d'un accord évident, peut-être de nature technique, sur lequel tout le monde est d'accord. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de passer par toutes les étapes du processus. Par contre, en cas de désaccord important, il faut absolument qu'il y ait débat.

M. Atkinson: Il faudra que j'y réfléchisse.

Vous parlez de trois considérations spéciales—les droits et les prérogatives accordés par la Loi constitutionnelle à tous les corps législatifs. Il est extrêmement difficile de définir ces droits et ces prérogatives et, si vous poussez la définition à l'extrême, c'est alors toute la Constitution.

M. Henderson: Les droits et les prérogatives dont nous parlons correspondent pour l'essentiel au partage des pouvoirs, au genre de pouvoirs qui relèvent de la compétence des provinces. Si vous pensez qu'il est préférable de parler simplement de partage des pouvoirs, je n'y vois pas d'inconvénient. C'est ce que nous voulions dire.

M. Atkinson: Un peu plus loin dans votre texte, vous dites:

Ce devrait être aux tribunaux de déterminer s'il y a ou non atteinte aux droits et aux prérogatives susmentionnés...

C'est la raison pour laquelle je vous ai posé ma question, car vous ne semblez pas simplement vous référer au partage des pouvoirs. Il me semble que cela touche à tout. En d'autres termes, laissons aux tribunaux le soin de définir ces droits et ces prérogatives.

Mr. Henderson: The courts would decide that if a particular amendment attacks, let us say, the province's right to legislate in a certain area. The idea is that if the courts decide, yes, this amendment does attack that right, it should be passed by two-thirds or whatever—you can quibble about fractions here—of the people of Canada. In other words, it is not a simple referendum. We have to have a substantial agreement here

Mr. Reid: Mr. Nystrom has taken most of my questions and I know that Mr. Nicholson has a question and Mr. Littlechild has a question. I want to make one comment, though.

You talk about road-blocks. It seems that makes it very difficult, particularly with 60% of the population and the need for two-thirds of that. I have a deep concern that the Atlantic provinces, not the maritime provinces, with less than 90% of the population, cannot start anything. We are talking about four provinces, a very substantial region. That would worry me.

I also have some concern about the 10% rules, but I know that Mr. Nicholson has a question and so does Mr. Littlechild, so I will end my comments here.

Mr. Nicholson: I want to take a slightly different tack on this. You indicated this amendment has received legislative ratification, and you outlined the process up to that point. You provide for the possibility of a suspensive veto up to three years, during which time there would be compulsory public hearings by the federal government. You talk of possible reference to the appeal courts, which would determine the percentage necessary for ratification, whether a simple majority or a two-thirds majority. Presumably, when it has cleared those hurdles it is submitted to a national referendum where it would need a double majority; i.e., the simple or two-thirds majority plus a majority under the 7–50 formula. As well, you require 60% of the eligible Canadian votes to participate in this, and then you say it can only take place during a federal election.

• 1050

Besides this being an extremely complicated amending formula, I have thought of another thing, and you can tell me whether this is a fair comment or not. We are not going to be seeing much constitutional change in Canada if we take this rather long, difficult process for constitutional change.

Mr. Henderson: I can comment this way. I think that while the amending formula proposal seems complicated, it really is not. It simply builds on what we have already experienced, that amendments are proposed in a federal-provincial conference. Those are the facts of life. It builds on the existing amending formula which requires the approval of seven provinces representing 50% of the population, plus the federal government. That exists right now.

It says that once that is achieved, we go to the courts for what I think... Unless there is unanimous agreement, we go to the courts as an almost public education exercise. It is a useful exercise to get the courts to determine the exact legal

[Translation]

M. Henderson: Les tribunaux décideraient si un amendement porte atteinte, disons, au droit des provinces de légiférer dans certains domaines. Au cas où les tribunaux décideraient qu'il y a atteinte à ce droit, il faudrait que l'amendement soit adopté par les deux tiers, par exemple—je vous laisse le soin de déterminer la proportion exacte—de la population canadienne. En d'autres termes, ce n'est pas un simple référendum. Il faut que l'accord soit le plus large possible.

M. Reid: M. Nystrom m'a pratiquement pris toutes mes questions, et je sais que M. Nicholson a une question à vous poser, ainsi que M. Littlechild. Cependant, j'aimerais simplement faire un commentaire.

Vous parlez d'obstacles. Cela me semble très difficile, surtout avec ces 60 p. 100 de la population et cette règle des deux tiers. Je crains beaucoup que les provinces Atlantiques—pas les provinces Maritimes—avec moins de 90 p. 100 de la population, ne puissent jamais proposer quoi que ce soit. Il s'agit quand même de quatre provinces correspondant à une région très importante. Cela m'inquiète.

J'ai aussi des craintes au sujet de la règle des 10 p. 100, mais je sais que M. Nicholson ainsi que M. Littlechild veulent vous poser une question. J'en resterai donc là.

M. Nicholson: J'aimerais aborder cette question sous un angle un peu différent. Dans votre exemple, l'amendement est ratifié par des assemblées législatives, et vous nous avez décrit le processus suivi. Vous prévoyez la possibilité d'un veto suspensif de trois ans, période pendant laquelle le gouvernement fédéral aurait l'obligation de tenir des audiences publiques. Vous parlez de renvoi devant les cours d'appel, qui détermineraient le pourcentage nécessaire pour la ratification, qui trancheraient entre la majorité simple ou la majorité des deux tiers. Je suppose qu'une fois ces obstacles franchis, il serait soumis à un référendum national sur la base de la règle de la double majorité: la majorité simple ou la majorité des deux tiers, plus une majorité conformément à la formule des sept provinces et des 50 p. 100. De plus, il faudrait que la participation soit d'au moins 60 p. 100, et cela ne pourrait se faire que pendant une élection fédérale.

Mais à part le fait que cette formule d'amendement soit extrêmement compliquée, j'ai pensé à une autre chose, et j'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez. Si nous optons pour ce processus de changement constitutionnel relativement long et compliqué, nos chances de voir des changements constitutionnels ne sont pas très grandes.

M. Henderson: Je vous répondrai ceci. Malgré que cette proposition de formule d'amendement semble compliquée, en réalité elle ne l'est pas. Elle ne fait que poursuivre notre tradition, qui veut que ces amendements sont proposés lors de conférences fédérales-provinciales. C'est la réalité. Elle extrapole la formule d'amendement existante, qui requiert l'approbation de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, plus celle du gouvernement fédéral. C'est la règle actuelle.

Une fois cet objectif réalisé, nous nous adressons aux tribunaux pour ce qui, à mon avis...À moins qu'il n'y ait accord unanime, le passage devant les tribunaux peut être pratiquement considéré comme un exercice d'éducation

implications of what the amendment is. I do not know why we would not want to do that anyway, but that is what the proposal says. We think the Constitution is the prime law of the land. We want the courts to participate in this and let us know their opinion. If they decide that, yes, you really should have two-thirds because it is a very important constitutional amendment, I, as a citizen, would like to know that. I would like to have the Supreme Court of Canada rule on these things, because that is what we have these judges for, to tell us the nature of these laws that are proposed.

Remember, there is a very important phrase "on a priority basis", which is always included. I think the federal government should have that kind of direct access to the Supreme Court to get these kinds of judgments. If they do not, they should. That is clear, and the proposition assumes that. If the courts make a certain decision, if the legislatures agree on a priority basis, this is the way to go—Meech Lake was done more or less on this basis—then, let the people decide.

Yes, I think it should be difficult to change the Constitution. We should give it a good amount of thought. It should not be easy for people to sit down and say, yes, seven of us agree, the federal government agrees. We do not really care whether you people agree or not; you are getting it. It is good medicine for you. It is going to keep the country together. I do not think we should proceed on that basis.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I wonder if I should not give Mr. Littlechild a chance. Two minutes, please.

Before doing that, I wish to say that

nous avons la présence de M. le sénateur Lynch-Staunton dans l'audience. Nous lui souhaitons la plus vive bienvenue. Il est tout à fait libre de venir s'installer à notre table.

Mr. Littlechild: Thank you, Mr. Chairman.

I think prior to your testimony you heard the co-chair say that our mandate for the committee is very specific and one of the very first and fundamental roadblocks, if I can call it that, was the unanimity provision, paragraph 41(e). In your brief at the very outset, you say that the present proposal does address western concerns and eliminates the unanimity requirements for change to the federal institutions, i.e., the amending formula itself.

What proposal are you referring to? Is it this proposal, the referendum position?

Mr. Henderson: Yes.

Mr. Littlechild: Could you clarify how it eliminate that?

**Mr. Henderson:** Right now, as I understand it, if we want to amend the amending formula, we have to have all ten provinces and the federal government agree.

Mr. Littlechild: Yes.

Mr. Henderson: If we put this into effect, that you can amend the Constitution with the 7-50 formula and then present it to the people in a two-thirds majority referendum, you do not need unanimity any more to change the

## [Traduction]

publique. Aller devant les tribunaux pour déterminer avec exactitude les conséquences juridiques de cet amendement est un exercice utile. Je ne vois pas pourquoi, de toute façon, nous n'en voudrions, pas mais c'est dans notre proposition. Nous pensons que la Constitution est notre loi suprême. Nous voulons l'opinion des tribunaux, donc qu'ils participent. S'ils décident de la nécessité de cette règle des deux tiers à cause de l'importance de l'amendement constitutionnel proposé, en tant que citoyen, j'aimerais le savoir. J'aimerais avoir l'opinion de la Cour suprême du Canada sur ces choses, car c'est pour cela que nous avons ces juges, pour qu'ils jugent la nature des lois proposées.

N'oubliez pas que l'expression fort importante «sur une base prioritaire» est toujours incluse. Le gouvernement fédéral devrait avoir ce genre d'accès direct à la Cour suprême pour ce genre de jugement. S'il ne l'a pas, il devrait l'avoir. C'est clair, et notre proposition le suppose. Si les tribunaux prennent une certaine décision, si les assemblées législatives sont d'accord sur une base prioritaire, c'est la voie à suivre—un peu comme pour le lac Meech—puis, c'est la décision populaire.

Oui, il faut que changer la Constitution soit difficile. Il faut bien réfléchir avant. Il ne faudrait pas qu'on puisse simplement dire: il y en a sept qui sont d'accord, le gouvernement fédéral est d'accord. Peu nous importe que vous soyez d'accord ou non, c'est décidé. C'est bon pour vous et c'est bon pour le pays. Procéder de cette manière, à mon avis, est une erreur.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je me demande si je ne devrais pas donner une chance à M. Littlechild. Vous avez deux minutes.

Auparavant, j'aimerais vous dire que

Senator Lynch-Staunton is with us in the room. We wholeheartedly welcome him. He may come and sit with us at the table.

## M. Littlechild: Merci, monsieur le président.

Je crois qu'avant votre témoignage vous avez entendu le président dire que le mandat de notre comité est très précis et qu'un des tout premiers obstacles fondamentaux, si je peux ainsi le qualifier, c'est le paragraphe 41e), la règle de l'unanimité. Au tout début de votre mémoire, vous dites que la présente proposition dissipe les craintes de l'Ouest et élimine la règle d'unanimité pour la modification des institutions fédérales, c'est-à-dire la formule d'amendement elle-même.

De quelle proposition parlez-vous? S'agit-il de cette proposition, de ce référendum que vous proposez?

M. Henderson: Oui

M. Littlechild: Pourriez-vous m'expliquer comment elle élimine cette règle?

M. Henderson: Actuellement, sauf erreur, si nous voulons modifier la formule d'amendement, il faut l'accord des dix provinces et du gouvernement fédéral.

M. Littlechild: Oui.

M. Henderson: Si, avec notre proposition, vous pouvez modifier la Constitution avec la formule des 7-50 puis la soumettre à la population lors d'un référendum à la majorité des deux tiers, vous n'avez plus besoin de cette unanimité

Constitution's amending formula; you get seven provinces and the federal government. This is a good way to change the Constitution. You then put it to the people. If you get two-thirds approval, it is in.

Mr. Littlechild: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): For the purposes of the record, do you think that if we change the formula and we have a referendum, we need only 7–50?

Mr. Henderson: According to this proposal, if-

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): You mean, if it is entrenched in the Constitution.

Mr. Henderson: Of course. This is the proposal.

• 1055

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you. I now turn to the Liberals.

Mrs. Maheu (Saint-Laurent—Cartierville): Thank you for your presentation. I cannot say I agree with a lot of it, but I would like to touch on your notion on the last page where you say: "No government in Canada should have perpetual veto power over constitutional change in the country".

When the question was asked about the powers that Quebec already has, such as culture, language and powers over the Civil Code, you said: "Powers already there would remain".

What is your proposal? It would not take very long for the rest of the country to decide that maybe we should not have those powers and they could very easily reverse the powers that were given to Quebec at the beginning in the BNA Act.

Mr. Henderson: This, of course, is the heart of the problem and always has been in the country. How do you protect the minority interests of Quebec and yet conduct the business of the country in some efficient way?

I agree that is the problem, but I am suggesting that if you entrenched a two-thirds rule you could not change the powers of Quebec unless two-thirds of the country agreed. We can quarrel about percentages, and that is the point I made. We could, if we wanted to be a little more stringent, raise that to 75%. That is debatable.

I do not think you would get a two-thirds agreement in the country. I raise the historic point that the plebiscite that King conducted on conscription would not have passed had a two-thirds majority principle applied. If we go to 75%, according to this, I am sure you would never get such an agreement. It is a way of protecting minority rights but conducting business on a national scale at the same time.

Mrs. Maheu: I think I will ask you the same question I asked the Premier on the Charest Commission during Meech. What if you are wrong?

I want to bring up one other point prior to passing to my two colleagues, Senator Kirby and Coline Campbell. It is the divisiveness of referenda. Those of us who live in Quebec, and I assume you were here in 1980 and saw the churning up

[Translation]

pour changer la formule d'amendement de la Constitution; il suffit de sept provinces et du gouvernement fédéral. C'est une bonne solution pour changer la Constitution. Ensuite, vous vous en remettez à la décision populaire. Si vous obtenez les deux tiers, c'est gagné.

M. Littlechild: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Pensez-vous que si nous changeons la formule et que nous avons un référendum, nous n'avons besoin que de la règle des 7-50?

M. Henderson: Selon notre proposition, si. . .

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Vous voulez dire si c'est consacré dans la Constitution.

M. Henderson: Bien entendu. C'est notre proposition.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci. Nous passons maintenant aux libéraux.

Mme Maheu (Saint-Laurent—Cartierville): Je vous remercie de votre exposé. Il y a beaucoup de choses sur lesquelles je ne suis pas d'accord, mais j'aimerais revenir en particulier sur ce que vous dites à la dernière page: «Aucun gouvernement au Canada ne devrait avoir un droit de veto perpétuel sur les changements constitutionnels.»

Lorsqu'on vous a interrogé sur les pouvoirs que possède déjà le Québec dans le domaine de la culture, de la langue et du Code civil, vous avez dit qu'il devrait conserver tous les pouvoirs qu'il a déjà.

Que proposez-vous? Il ne faudrait pas très longtemps au reste du pays pour décider que peut-être nous ne devrions pas avoir ces pouvoirs, et il pourrait très facilement retirer les pouvoirs donnés au Québec par l'AANB.

M. Henderson: C'est le coeur du problème depuis la naissance de ce pays. Comment protéger les intérêts minoritaires du Québec tout en conduisant efficacement les affaires du pays?

C'est le problème, je le reconnais, mais j'estime qu'avec une règle des deux tiers, il est impossible de modifier les pouvoirs du Québec sans l'accord des deux tiers du pays. Nous pouvons discuter du pourcentage requis, et je l'ai dit. Si nous voulions être un peu plus stricts, nous pourrions le faire monter à 75 p. 100. C'est discutable.

À mon avis, on n'aurait pas l'accord des deux tiers de la population. Je vous rappelle le précédent historique du plébiscite de King sur la conscription, qui n'aurait pas été adoptée si le principe de la majorité des deux tiers avait été appliqué. En conséquence, avec 75 p. 100, je suis sûr que jamais un tel accord ne sera donné. C'est le moyen de protéger les droits des minorités tout en conduisant les affaires à l'échelle nationale.

Mme Maheu: Je vais vous poser la question que j'ai posée au premier ministre sur la Commission Charest pendant les négociations sur l'Accord du lac Meech. Et si vous vous trompiez?

J'aimerais aborder un autre point avant de céder la parole à mes deux collègues, le sénateur Kirby et Coline Campbell, soit la division que sèment les référendums. Ceux d'entre nous qui vivent au Québec... et je suppose que vous

of feelings and the emotional impact it had on many, many of our families. Some of it is still around today. Could you could explain why you feel or why your Equality Party feels that we should go to national referenda? According to your hypothesis, it could be very often.

Mr. Henderson: I think the answer on the first level is to return again to the notion that built into the proposal is protection for minority rights. You would have to get a substantial majority of Canadians to agree. I think that would cut down on the divisiveness. But more important, it would be a mistake to think there is not divisiveness now.

Mrs. Maheu: That is true. That is why we are here.

Mr. Henderson: Meech Lake was a profoundly divisive exercise. I cannot imagine a more divisive exercise. I cannot believe that a referendum would do worse than what Meech Lake has done.

Mrs. Maheu: I have just one little comment before I pass it on to Michael. Both parties that objected so strongly to Meech have now both said they did make mistakes. Thank you.

**Senator Kirby:** I really only have one comment and two questions for the witnesses.

First, to echo the point that Lorne Nystrom and Ross Reid made, I think that the aspect of your referendum proposal that I, as a Nova Scotian, find most upsetting is that it really does allow for the tyranny of the majority. Historically in Canada, one has often assumed that that was the concern only of francophone Quebeckers. I can tell you that for those of us who live in small provinces in the east and the west, it is a concern for all of us.

Any national referendum which is counted purely nationally with no regional element to the way the decision will operate, is going to have enormous difficulty with everybody in the four Atlantic provinces and the four western provinces. That is not just political reality, that is the reality of the way people deeply feel in those regions.

I raise two questions with you. It seems to me there is a significant inconsistency in your proposal in that it says that the only way a particular proposed amendment can be put before the people is if governments agree—you say the federal government and seven governments agree on the proposal. So you have a case where governments can agree but the people vote on it. I am surprised. I would have thought logical consistency would have led you to a situation not unlike, for example, California where one-quarter of a million or 1,000 people, whatever, sign a petition urging that a particular question be put on the ballot. That initiative would have at least showed a consistency in your position.

#### • 1100

I do not understand how you can simultaneously say governments, and in particular in your case as I understand it, because it would emanate from a first ministers conference, executive federalism, that ten premiers and the

# [Traduction]

étiez là en 1980 et que vous avez constaté comment on a fait monter les passions et l'impact émotionnel sur tant de familles. Il en reste encore un peu d'ailleurs. Pourriez-vous m'expliquer pourquoi vous pensez ou pourquoi votre parti pense que nous devrions opter pour la solution des référendums nationaux? Selon votre hypothèse, cela pourrait être très fréquent.

M. Henderson: Ma réponse au premier degré est encore une fois le renvoi à la notion de protection des droits minoritaires contenue dans notre proposition. Il faudrait l'accord d'une très large majorité de Canadiens. Cela devrait réduire les divisions, à mon avis. Croire qu'il n'y a pas de division aujourd'hui serait une erreur encore plus grave.

Mme Maheu: C'est exact. C'est la raison de notre présence.

M. Henderson: L'Accord du lac Meech a été un épisode qui a semé la division. Je ne peux imaginer d'épisode plus dévastateur. Je ne peux croire qu'un référendum fasse pis que le lac Meech n'a fait.

Mme Maheu: Il me reste un tout petit commentaire à faire avant de passer la parole à Michael. Les deux partis si fortement opposés au lac Meech ont maintenant reconnu avoir fait des erreurs. Merci.

Le sénateur Kirby: En réalité, je n'ai qu'un commentaire à faire et deux questions à poser aux témoins.

Premièrement, pour reprendre les propos de Lorne Nystrom et de Ross Reid, je crois que l'aspect de votre proposition de référendum que je trouve le plus perturbant en tant que Néo-Écossais, c'est qu'à toutes fins utiles, il consacre la tyrannie de la majorité. Historiquement, au Canada, on a toujours supposé que ce n'était la crainte que des seuls Québécois francophones. Je peux vous dire que ceux d'entre nous qui vivent dans de petites provinces de l'Est et de l'Ouest le craignent également.

Tout référendum purement national sans élément régional aura énormément de mal à passer dans les quatre provinces Atlantiques et dans les quatre provinces de l'Ouest. Ce n'est pas simplement à cause de la réalité politique de ces régions, mais aussi à cause de la réalité émotive des populations de ces régions.

Je vous pose deux questions. Il me semble qu'on peut déceler une contradiction importante dans votre proposition, puisque d'une part elle dit que le seul moyen pour qu'une proposition d'amendement soit soumise à la population, c'est que les gouvernements—le gouvernement fédéral et sept gouvernements provinciaux—approuvent la proposition. Donc, les gouvernements sont d'accord, mais la population vote. Je suis surpris. J'aurais pensé que la logique vous aurait dicté une situation ressemblant, par exemple, à celle de la Californie, où un quart de million ou 1,000 personnes, je ne sais plus, doivent signer une pétition pour demander à ce qu'une question supplémentaire soit inscrite sur le bulletin de vote. Cela m'aurait semblé plus logique.

Je ne comprends pas comment vous pouvez dire en même temps que les gouvernements, et en particulier dans votre cas si je comprends bien, puisque cela émanerait d'une conférence de premiers ministres, d'une décision de

Prime Minister can block you voting on anything. Therefore, it seems to me that although the thrust of your approach has been that you are giving a lot of power to the people, you are really not doing that because the odds are against anything getting on the ballot to which a majority of the public are opposed.

Can you explain what appears to me to be a great inconsistency in your position?

Mr. Henderson: The problem with and objection to referenda in a parliamentary system is that basically they are incompatible with responsible government. I heard Mr. Nystrom mention that at the top of his remarks.

This is clearly an attempt to square the circle. In responsible government people are elected to govern and we must have some trust in them to do something. To let them sit down and decide what the priorities of the country are and reach some kind of reasonable consensus, I do not think is a bad idea, because they are elected to do that kind of thing and it has been done before. We had eight provinces, I think, with the federal government, agreeing under Meech Lake. It has been done before and is not impossible. But the key here is to let responsible government work as much as it can. Then when it finally comes to a consensus, a legislative consensus too—it would be wrong to think it was just the premiers and the federal government—

**Senator Kirby:** Just so we are clear, your paragraph 3 is crystal clear. Oh, sorry, you say it would subsequently be ratified by provincial legislatures.

**Mr. Henderson:** Right. That has to be there, and then it goes to the people.

The intent is to build on what we have already but simply add on, in a reasonable way that will protect minorities to whatever degree we can in a national framework, the consent of the Canadian people to what is being proposed.

Senator Kirby: I still have difficulty with your logic.

In any event, let me raise one other point. In regard to Lorne Nystrom's question in which he talked about the immigration agreement with Quebec and the family allowances agreement with Alberta, I really ought to make an observation to you as someone who has been in government at both the federal and provincial levels.

You make a major mistake when you equate administrative power-sharing with legislative power-sharing, in this sense: an administrative agreement, if the public do not like it and it if it becomes an issue in an election, can be rolled back at the next election. That is quite a different situation from the constitutional shift of powers from one level to another. I am not a decentralist. Let me be very clear. I am well on record in this committee as being opposed to decentralization because it badly hurts the Maritimes. On the other hand, saying that agreements like the Alberta family allowances agreement or the Quebec immigration agreement need to be subjected to a national referendum

[Translation]

fédéralisme exécutif, que 10 premiers ministres provinciaux et le premier ministre fédéral peuvent vous empêcher de voter. Par conséquent, bien que, me semble-t-il, vous vouliez donner beaucoup de pouvoir à la population, ce n'est pas du tout ce qui se passe en réalité, car les chances d'inscrire sur le bulletin une question supplémentaire à laquelle la majorité est opposée sont pratiquement nuls.

Pouvez-vous m'expliquer ce qui m'apparaît complètement contradictoire dans votre position?

M. Henderson: Le problème du référendum dans un système parlementaire est que, fondamentalement, c'est une notion incompatible avec la notion de gouvernement responsable. C'est ce que M. Nystrom a dit au début de ses remarques.

C'est la quadrature du cercle. Dans les gouvernements responsables, les gens sont élus pour gouverner et il faut leur accorder une certaine confiance. Les laisser décider des priorités du pays et obtenir une sorte de consensus raisonnable n'est pas une mauvaise idée, à mon avis, parce qu'ils ont été élus pour faire ce genre de chose et que ce n'est pas nouveau. Je crois que pour le lac Meech, il y avait huit provinces qui étaient d'accord avec le gouvernement fédéral. Ce n'est pas d'aujourd'hui et ce n'est pas impossible. La clé est de laisser les gouvernements responsables aller jusqu'où ils peuvent. Quand ils finissent par arriver à un consensus, un consensus législatif—il serait faux de croire que ce sont simplement les premiers ministres provinciaux et le gouvernement fédéral. . .

Le sénateur Kirby: Comprenons-nous bien, votre paragraphe 3 est tout à fait clair. Oh, pardon, vous parlez d'une ratification subséquente par les assemblées législatives provinciales.

M. Henderson: Exactement. C'est indispensable, et il y a ensuite la décision populaire.

Nous voulons nous servir de ce que nous avons déjà en ajoutant simplement, d'une manière raisonnable permettant de protéger les minorités dans les limites que nous offre le cadre national, le consentement de la population canadienne à ce qui est proposé.

Le sénateur Kirby: Je ne comprends toujours pas votre logique.

Quoi qu'il en soit, j'ai encore une question. Lorne Nystrom a parlé de l'entente en matière d'immigration avec le Québec et de l'entente relative aux allocations familiales avec l'Alberta, et j'ai pensé qu'il me faudrait vous faire une observation à vous qui avez joué un rôle à la fois sur la scène fédérale et sur la scène provinciale.

Vous faites une erreur fondamentale quand vous assimilez partage des pouvoirs administratifs à partage des pouvoirs législatifs. Si la population n'aime pas une entente administrative, son choix lors des élections suivantes peut entraîner son annulation. C'est une situation tout à fait différente lorsqu'il s'agit de transfert constitutionnel de pouvoirs d'un palier à un autre. Je ne suis pas décentralisateur. Soyons bien clair. Tout le monde sait dans ce comité que je suis contre la décentralisation, car c'est très mauvais pour les Maritimes. Par contre, dire que des ententes comme l'entente relative aux allocations familiales avec l'Alberta ou l'entente en matière d'immigration avec le

strikes me as absolutely unnecessary, indeed, reduces what limited flexibility there is in our federation. If anything, we need more flexibility.

# Mr. Henderson: I will comment very briefly on that.

My concern and the concern of the party is that, as I mentioned before, it is entirely possible to reach a series of administrative agreements, federal-provincial agreements, and do some very serious decentralizing of the country in the process. The attempt is to make sure that this does not happen by the back door, and to let Canadians have some control of their Constitution.

Senator Kirby: I absolutely agree with you that decentralization could be achieved, but it is also clear that as long as it is only an administrative arrangement it can be rolled back immediately following the next federal or provincial election.

## Mr. Henderson: If people know about it, it is true.

Mrs. Campbell: I would like to follow on the "tyranny of the majority". I think that Canada has become known as a country that has a lot of respect for the way it treats its minorities.

The only thing I would like to say is that our efforts are trying to go in the direction of how the rest of Canada is going to accommodate the nationalistic feelings of Quebeckers and the fears they have that they are being assimilated in Canada.

#### • 1105

As an older politician here who has won and lost elections on the volatility of voters, and with the respect that I have for the electorate, I do think that you are doing away with what I consider to be democracy in Canada, that the elected people have a right to choose their leadership at the legislative level and for them to make decisions.

I consider that what we are talking about is leadership. You are going back to putting the leadership on the same people who have given to those legislative assemblies the right to talk for or against.

That is only my commentary because I agree totally with the direction that Mr. Nystrom went in on just about everything that was said here.

I speak as a Maritimer and as somebody who knows why property rights are not in the Constitution, because Prince Edward Island felt that if the right to property was in the Constitution, one big company could come in and take over all of Prince Edward Island.

I would say to you that Prince Edward Island would have absolutely no hope of maintaining any ability to stop that unless. . .it could not go with just Alberta because Alberta only has 9.3% of the population and P.E.I. has .5% of the population. In things that they would hold dear to them we could have the total override of a referendum, and an election, mind you.

You do not want a referendum on one issue so that the people can put their minds to it. You want to mix it up with the total confusion of what the person stands for, or the network that the person stands for, or the money that is behind the person who may be able to be elected in Canada.

## [Traduction]

Québec devraient être soumises à un référendum national me semble absolument inutile, voire nuisible, pour la souplesse déjà limitée de notre fédération. En fait, il nous faut davantage de souplesse.

#### M. Henderson: Permettez-moi de répondre brièvement.

Ce qui m'inquiète et ce qui inquiète mon parti, comme je l'ai déjà dit, c'est qu'il est tout à fait possible de conclure une série d'ententes administratives, d'ententes fédérales-provinciales, qui vont provoquer une grave décentralisation. Nous voulons simplement éviter que cela ne se fasse de façon camouflée et nous voulons que les Canadiens puissent exercer un certain contrôle sur la Constitution.

Le sénateur Kirby: Je suis tout à fait d'accord avec vous, il y a le danger de cette décentralisation, mais il est également clair que, tant qu'il ne s'agit que d'une entente administrative, elle peut être annulée immédiatement après les élections fédérales ou provinciale suivantes.

## M. Henderson: Si les gens le savent, c'est vrai.

**Mme Campbell:** J'aimerais revenir sur cette notion de «tyrannie de la majorité». Je crois que le Canada est connu pour respecter ses minorités.

Je dirais simplement que nous nous efforçons de déterminer comment le reste du Canada peut tenir compte des sentiments nationalistes des Québécois et de leur crainte d'être assimilés par le Canada.

Ayant subi moi-même en de nombreuses occasions la versatilité des électeurs, que je respecte d'ailleurs, je dirai que vous supprimez ce que je considère être la démocratie au Canada, à savoir le fait que les électeurs ont le droit de choisir au niveau législatif des leaders qui sont chargés de prendre les décisions.

C'est de ces leaders qu'il s'agit ici. Vous redonnez le pouvoir à ces mêmes personnes qui ont donné à ces assemblées législatives le droit de décider.

C'est mon seul commentaire car je suis tout à fait d'accord avec les propos de M. Nystrom.

Je suis des Maritimes et je sais pourquoi le droit de propriété ne figure pas dans la Constitution. L'Île-du-Prince-Édouard a en effet estimé que si ce droit figurait dans la Constitution, une grosse compagnie pourrait prendre le contrôle de toute l'Île-du-Prince-Édouard.

L'Île-du-Prince-Édouard ne pourrait absolument pas empêcher cela, à moins... cela ne pourrait marcher avec simplement l'Alberta, car l'Alberta n'a que 9,3 p. 100 de la population et l'Île-du-Prince-Édouard 0,5 p. 100 de la population. Pour des choses qui leur tiendraient à coeur, nous pourrions avoir la suprématie totale d'un référendum, et d'une élection d'ailleurs.

On ne veut pas d'un référendum avec une seule question afin que la population puisse bien y réfléchir. On veut tout mélanger pour que la confusion soit totale en ce qui concerne ce que la personne défend et le groupe qu'elle appuie, ou pour ce qui est de l'argent qui sert à financer celui ou celle qui se fait élire au Canada.

I really think you have moved terribly away—it is just a commentary, but I feel I have to say it—from what I consider to be responsible government here in Canada. You may want to comment.

Mr. Henderson: I do want to comment.

It is true that referenda, per se, take decisions out of the hands of responsible elected officials, and that is a concern. It is a concern that we have tried to address.

No question is going to go to the Canadian people just like that. It is going to be agreed to by seven provinces representing 50% of the population plus the federal government. We have to keep that in mind as a very useful check on silly questions being put.

On the idea of mixing it up with a federal campaign, I understand the objections but I think there are also corresponding advantages. My own feeling is that the people of Canada can keep things straight, as I am sure the people of California can. They can make up their minds about what they want, and if the item is on the agenda of a federal campaign there will be a lot of people participating and trying to clarify just what that issue is. I think the national political discourse could gain by that.

Mrs. Campbell: For clarification, I think you talk of two amending formulas here. One is that in order to get this into the process it requires 7 and 50 and afterwards there is a suspensive veto which is 10%.

Mr. Henderson: That is true. We have to worry about how we get this off the ground, there is no question. My hope is that the federal government will embark on a referendum for its own vote. That is the proposal.

Mrs. Campbell: I am not worried about how you get it off the ground. I am worried if that 10% should ever be implemented.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I wish to thank you, Mr. Henderson, for your presentation and all your precise answers to every question that has been raised.

M. Henderson: Merci, M. Beaudoin.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Our next witness is Alliance Québec.

I invite Mr. Robert Keaton, the president of Alliance Québec, to come forward together with Professor Stephen Scott and Mr. Alan Hilton.

• 1110

Please proceed, gentlemen.

Mr. Robert Keaton (President, Alliance Quebec): Senator Beaudoin, Mr. Edwards, members of the committee, I would like to introduce Professor Stephen Scott of the McGill Faculty of Law. I think some of you have met Professor Scott on previous occasions. Also here is Mr. Alan Hilton of the firm of McCarthy and Tetreault.

We are very pleased to be here today to present our views on the process for amending the Constitution of Canada. [Translation]

J'estime que vous vous éloignez terriblement—ce n'est qu'un commentaire, mais j'estime devoir le faire—de ce que je considère être un gouvernement responsable au Canada. Vous voulez peut-être répondre.

M. Henderson: Je veux répondre.

Il est vrai qu'avec les référendums, les décisions n'appartiennent plus aux élus responsables, et c'est un problème. C'est un problème que nous avons essayé de résoudre.

Aucune question ne sera simplement posée comme cela à la population canadienne. Il faudra qu'elle soit approuvée par sept provinces représentant 50 p. 100 de la population et par le gouvernement fédéral. Il ne faut pas l'oublier car c'est une excellente garantie contre les référendums stupides.

Je comprends votre objection à ce qu'un référendum soit mêlé à une campagne électorale fédérale mais, à mon avis, il y a des avantages correspondants. Personnellement, j'estime que la population canadienne peut très bien faire la différence, tout comme, j'en suis certain, la population californienne. Elle peut très bien décider de ce qui lui convient, et si cette question est au programme de la campagne fédérale, il ne manquera pas de candidats pour expliquer ce que cela signifie exactement. Je crois que le discours politique national pourrait y gagner.

Mme Campbell: Une petite précision. Je crois que vous parlez de deux formules d'amendement. Premièrement, pour lancer le processus, il faut 7 sept provinces et 50 p. 100 de la population, et ensuite, il y a un veto suspensif fixé à 10 p. 100.

M. Henderson: Exactement. Il faut trouver la façon de faire démarrer la chose, cela ne fait aucun doute. J'espère que le gouvernement fédéral optera pour un référendum pour son propre vote. C'est ce que nous proposons.

Mme Campbell: Ce n'est pas la façon de lancer le processus qui m'inquiète, ce sont ces 10 p. 100.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je souhaite vous remercier, monsieur Henderson, de cet exposé et de vos réponses précises à toutes les questions qui vous ont été posées.

Mr. Henderson: Thank you, Mr. Beaudoin.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Nos témoins suivants sont les représentants d'Alliance Québec.

J'invite M. Robert Keaton, le président d'Alliance Québec, à venir s'installer à la table avec le professeur Stephen Scott et M. Alan Hilton.

Messieurs, la parole est à vous.

M. Robert Keaton (président, Alliance Québec): Sénateur Beaudoin, monsieur Edwards, membres du comité, je vous présente le professeur Stephen Scott, de la Faculté de droit de l'université McGill. Je pense que certains d'entre vous ont déjà rencontré le professeur Scott auparavant. Je vous présente également M. Alan Hilton de la société McCarthy et Tétreault.

Nous sommes très heureux d'être ici aujourd'hui et d'avoir l'occasion de présenter nos opinions sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

Two principles informed our thinking in preparing this submission. First, that the process of constitutional change should allow for formal and timely participation by citizens. Second, that the rights of individuals and minorities should be afforded the maximum protection.

It is our belief that the constitutional amendment mechanism must provide a formal process of public participation, both at the stage of formulating constitutional-amendment initiatives and where this is done through intergovernmental negotiations and, second, at the stage of enacting specific amendment proposals, in other words, as part of the process of legislative ratification.

There appears to be a consensus following the failure of the Meech Lake slate of amendments that greater public participation will be needed henceforth. Only formal inclusion of adequate means for public participation in the amendment process would guarantee the provision of such public consultations. In our view, this should be done.

In order to conserve national political energies by avoiding fruitless constitutional efforts, it is in the interest of all that there be an effective, orderly means, whereby citizens and groups can have a real input at an early stage. Failure to include these participants in the process, even from its earliest stages, is likely to mean instead that the public is faced with a take-it-or-leave-it proposition at an unmanageably late stage. As the Meech Lake experience showed us, this way of proceeding can produce an unpredictable cycle of resistance and even greater crisis.

Recognition of the role of citizens and groups in the constitutional-amendment process has important symbolic and educative value. If the Charter, for example, speaks not only to governments but also to a very large extent to the people, then those same people should have a way of expressing their interest in the way in which the Charter evolves.

By providing formal recognition and focus for that interest, the development of a more mature and responsible political culture would be encouraged. What is called for at bottom is a clear statement, perhaps as a new section 37 of the Constitution Act of 1982, to the effect that citizens and groups will be afforded a full and effective opportunity to express views on constitutional–amendment initiatives both at the stage of formulation and at the stage of parliamentary consideration of specific amendments.

We note a growing interest in creating an extraparliamentary constituent assembly or conference as a mechanism for dealing with the current constitutional discussion. In this report we make no comment or recommendation as to the advisability of such an approach. However, if this committee should decide to recommend such a process we would expect that, given the constitutional recognition of official language minority communities, any such recommendation would call for the fullest participation by the French-speaking communities living outside Quebec, and the English-speaking community inside Quebec.

# [Traduction]

En préparant notre présentation, nous nous sommes fondés sur deux principes. Le premier, c'est que le processus de modification de la Constitution doit permettre aux citoyens de participer de façon officielle et en temps opportun. Le deuxième, est qu'il faut protéger au maximum les droits des personnes et des minorités.

Nous croyons que le processus de modification de la Constitution doit prévoir la participation officielle du public, tant à l'étape de l'élaboration des propositions de modification, qui se ferait dans le cadre de négociations intergouvernementales, qu'à l'étape de l'adoption de propositions précises ou, en d'autres mots, au moment du processus de ratification législative.

Depuis l'échec du projet de modification du lac Meech, il semble y avoir consensus sur la nécessité d'une plus grande participation du public à l'avenir. Le seul moyen de garantir que la population sera consultée est d'inclure officiellement dans le processus de modification les mécanismes appropriés pour assurer la participation de la population. À notre avis, une telle mesure s'impose.

Afin de conserver les énergies politiques nationales et d'éviter les démarches constitutionnelles stériles, tout le monde a intérêt à ce qu'il ait un mécanisme efficace et méthodique qui permettrait aux citoyens et aux groupes de se faire entendre dès le début du processus. Si ceux-ci n'ont pas la possibilité de participer au processus dès ses premières étapes, la population risque de se voir présenter une proposition «à prendre ou à laisser» trop tard dans le processus pour qu'elle puisse intervenir. Comme l'expérience du lac Meech nous l'a montré, cette façon de procéder peut déclencher un mouvement de résistance imprévisible et une crise encore plus grave.

La reconnaissance du rôle des citoyens et des groupes dans le processus de modification de la Constitution a une grande valeur symbolique et éducative. Par exemple, si la Charte ne s'applique pas seulement au gouvernement mais également, dans une large mesure, à la population, celle-ci doit avoir la possibilité de montrer qu'elle s'intéresse à l'évolution de la Charte.

En reconnaissant officiellement cet intérêt et en lui permettant de se manifester, nous favoriserons l'éclosion d'une culture politique empreinte de plus de maturité et de responsabilité. Au départ, il faut une déclaration claire, selon laquelle les citoyens et les groupes pourront effectivement exprimer leurs opinions sur les initiatives de modification de la Constitution, tant à l'étape de l'élaboration qu'à l'étape de l'étude parlementaire de modifications précises. L'article 37 de la Loi constitutionnelle de 1982 pourrait être modifié en ce sens.

Nous avons remarqué que la création d'une assemblée constituante ou d'une conférence extra-parlementaire pour servir de cadre à la discussion constitutionnelle actuelle, suscite de plus en plus d'intérêt. Dans notre mémoire, nous ne nous prononçons pas sur l'opportunité d'une telle méthode. Toutefois, si votre comité décide de recommander un tel processus, nous nous attendrons, étant donné la reconnaissance constitutionnelle des minorités de langue officielle, à ce qu'une telle recommandation prévoie la pleine participation des collectivités francophones hors Québec et de la collectivité anglophone du Québec.

There are a number of separate points which Alliance Quebec considers useful regarding the enactment process itself. First, following on our submission regarding public participation, we propose that Part V of the Constitution Act, 1982 be modified so as to provide that constitutional amendments can be presented for debate at any time, but authorized only after a period of three to four months, in order to allow for full, mandatory public hearings. A provision to this effect could be added as a new subsection of 46(a)(i).

Second, you will note that we propose in our brief ways of managing emergency situations where public consultations are not feasible.

• 1115

Third, the three-year time limit set out in subsection 39(2) is now a matter of some controversy. It seems desirable to allow adequate time for reflection, especially where important constitutional changes are at issue. There might be some virtue, however, in reducing the delay to two years in order to minimize the possibility of tangling amendment issues together with extraneous political events, that possibility being increased each time federal or provincial elections occur.

Fourth, there was also much uncertainty during the Meech Lake process as to the proper rules for determining the relevant time limit for constitutional amendments. Our view is that the amendment procedure should certainly require that all requisite ratifications take place within a certain time-span, but this time-span should not simply run as presently under subsection 39(2) from the date of the adoption of the resolution initiating the amendment procedure.

The three-year time-span has the important function of ensuring that the requisite consensus for any given amendment is based on reasonably contemporaneous, legislative resolutions. But for this purpose to be served, there is no need for "the resolution initiating the amendment" to determine the starting point. A simple rule requiring that all necessary ratificatory resolutions be passed within the two-year or three-year time-span would, we believe, be much more satisfactory.

Fifth, as a final point we note that there has been some pressure in favour of the elimination of the right of a legislative body to rescind approval of a constitutional amendment. We do not share this view. In the process of public consultations that we have proposed, the right of a legislative body to rescind approval is an important mechanism that allows the political process to respond to expressions of concern which emerge from public hearings held across the country.

As I suggested earlier, fundamental constitutional change deserves full and proper attention, and in some cases that may require that prior approval be reconsidered and revoked.

[Translation]

En ce qui concerne le processus de ratification, il y a un certain nombre de choses distinctes qu'Alliance Québec juge utiles. D'abord, conformément à ce que nous avons dit au sujet de la participation du public, nous proposons que la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 soit modifiée de façon à ce que des modifications constitutionnelles puissent être présentées n'importe quand, mais qu'elles ne fassent l'objet d'un débat qu'après un délai de trois ou quatre mois, ce qui donnerait le temps de tenir des audiences publiques, complètes et obligatoires. L'article 46 pourrait être modifié en ce sens en ajoutant un nouveau sous-alinéa à 46a(i).

Deuxièmement, vous remarquerez que, dans notre mémoire, nous proposons des moyens de gérer les situations d'urgence lorsqu'il n'est pas possible de consulter la population.

Troisièmement, la limite de trois ans prévue au paragraphe 39(2) fait maintenant l'objet d'une certaine controverse. Il semble souhaitable de prévoir un délai suffisant pour la réflection, surtout lorsqu'il s'agit de modifications constitutionnelles importantes. Toutefois, il y aurait peut-être un certain mérite à diminuer ce délai de deux ans afin de réduire au minimum le risque que des événements politiques qui n'ont aucun rapport avec la modification ne viennent embrouiller la question. Ce risque augmente chaque fois qu'il y a une élection fédérale ou provinciale.

Quatrièmement, pendant le processus du lac Meech, on ne savait pas très bien quelle règle devait servir à déterminer le délai qui devait être fixé pour les modifications constitutionnelles. À notre avis, le processus de modification devrait certainement prévoir un délai pour toutes les ratifications requises, mais ce délai ne devrait pas être calculé, comme c'est actuellement le cas en vertu du paragraphe 39(2), à partir de la date d'adoption de la résolution qui déclenche le processus de modification.

Le délai de trois ans est important pour assurer que le consensus requis pour toute modification donnée est fondé sur des résolutions législatives adoptées à peu près à la même époque. Mais, pour répondre à cette exigence, il n'est pas nécessaire que «la résolution à l'origine de la modification» serve de point de départ. Nous croyons qu'il serait de loin préférable d'appliquer une simple règle, selon laquelle toutes les résolutions de ratification nécessaires seraient adoptées dans un délai de deux ou trois ans.

Enfin, cinquièmement, nous avons remarqué que certains ont exercé des pressions pour que l'on enlève aux assemblées législatives le droit de révoquer leur approbation d'une modification constitutionnelle. Nous ne partageons pas cet avis. Dans le processus de consultation du public que nous préconisons, le droit d'une assemblée législative de révoquer une approbation est un mécanisme important qui permet au processus politique de répondre aux préoccupations exprimées lors des audiences publiques tenues dans toutes les régions du pays.

Comme je l'ai dit auparavant, il faut accorder toute l'attention qu'elles méritent aux modifications constitutionnelles fondamentales. Dans certains cas, il faudra pour cela réexaminer et révoquer une approbation antérieure.

We believe that fundamental rights and freedoms, being rights of citizenship, must be assured to all who reside in the country.

Inherent in existing guarantees of mobility of people must be the entitlement to certain fundamental rights and freedoms throughout Canada. The removal or redirection of such rights and freedoms should be extraordinary and difficult to achieve, particularly since the reality of modern democracy calls for more and not less protection of individuals. In the context of the modern information society, the need to protect the individual from the state has become all the greater.

We recommend that enactment of any amendment which would abrogate or in any way impair the rights and freedoms guaranteed in the Charter or in section 133 of the Constitution Act of 1867, or section 23 of the Manitoba Act of 1870, should require especially stringent conditions.

First, such amendments should require passage through the unanimous consent process of section 41. But even this alone would still allow passage, in any individual legislative body, without a clear national or provincial consensus, as the case may be.

In our view a clear consensus in each legislative body should be constitutionally necessary. We therefore propose, secondly, that passage of any constitutional amendment abrogating or impairing Charter rights should require a special majority of three-fourths of the total membership in each of the necessary legislative bodies, federal as well as provincial. This, while not completely guaranteeing a consensus, would go far in ensuring it, since normally opposition votes would be needed to obtain passage by the necessary majority.

Where language rights are concerned, we believe the present treatment is insufficient. The present paragraph 43(b) now permits amendments to any provisions relating to the use of English or French within a province, by agreement between that province and the Government of Canada. Where a constitutional amendment would have the effect of impairing language guarantees, we would recommend that unanimous consent be required. We therefore recommend that this paragraph be modified by adding the following condition: "provided that the amendment does not impair any right or privilege then existing".

We would, moreover, facilitate the extension of language rights under the general amending procedure by amending paragraph 41(c), the unanimous consent provisions, and replacing it with the following: "the impairment of any right or privilege with respect to the use of English or French". This would, therefore, allow the extension of language rights without unanimous consent. Language rights play a vital role in defining the national character and,

# [Traduction]

Nous croyons que les droits et libertés fondamentaux, qui sont des droits de citoyenneté, doivent être garantis à tous ceux qui habitent le pays.

Le droit à la mobilité, qui est déjà reconnu, doit être assorti du droit de jouir de certains droits et libertés fondamentaux dans tout le Canada. L'abolition ou la redéfinition de ces droits et libertés devrait être une mesure extraordinaire et difficile à appliquer, d'autant plus que la réalité de la démocratie moderne exige que les personnes soient davantage, et non pas moins, protégées. Dans une société moderne, où l'information joue un rôle prépondérant, il est encore plus nécessaire de protéger les personnes contre l'État.

Nous recommandons que l'adoption de toute modification qui abolirait ou réduirait de quelle que façon que ce soit les droits et libertés garantis dans la Charte ou à l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, ou à l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba, soit soumise à des conditions particulièrement sévères.

Premièrement, de telles modifications devraient être adoptées par consentement unanime, selon le processus prévu à l'article 41. Mais, à elle seule, cette disposition permet tout de même à n'importe quelle assemblée législative d'adopter cette modification sans qu'il y ait de consensus national ou provincial clair.

À notre avis, la Constitution devrait exiger un consensus clair dans chaque assemblée législative. Nous proposons donc, deuxièmement, que l'adoption de toute modification constitutionnelle abolissant ou réduisant les droits prévus dans la Charte nécessite une majorité spéciale des trois quarts de tous les députés de chaque corps législatif, fédéral et provincial. Quoiqu'une telle règle ne garantisse pas totalement le consensus, elle y contribuerait beaucoup, puisque la majorité requise pour l'adoption de la modification ne pourra en général être obtenue qu'avec l'appui de l'opposition.

Nous pensons que les dispositions actuelles en matière de droits linguistiques sont insuffisantes. L'alinéa 43b), dans sa forme actuelle, permet de modifier n'importe quelle disposition relative à l'utilisation de l'anglais ou du français à l'intérieur d'une province au moyen d'une entente entre cette province et le gouvernement du Canada. Nous recommandons que le consentement unanime soit requis pour toute modification constitutionnelle qui aurait pour effet de porter atteinte aux garanties linguistiques. Nous recommandons donc que ce paragraphe soit modifié par l'ajout de la condition suivante: «à la condition que la modification ne porte atteinte à aucun droit ou privilège existant».

En outre, pour faciliter l'extension des droits linguistiques selon la procédure de modification générale, nous supprimerions l'alinéa c) de l'article 41, relatif au consentement unanime, et nous le remplacerions par ce qui suit: «la violation de tout droit ou privilège relatif à l'usage du français ou de l'anglais». Cela permettrait d'élargir les droits linguistiques sans consentement unanime. Les droits linguistiques sont essentiels à la définition de notre caractère

although they are located for constitutional purposes in provinces, they are rights which accrue to all Canadians wherever they reside at the time. For all these reasons, we feel that greater protection for language rights is fully justified.

• 1120

Finally, we take this opportunity to repeat our strongly held belief that the notwithstanding clause, section 33, the use of which has had the effect of temporarily suspending Charter rights, should be repealed, or at least restricted in its operation. Without developing in detail arguments which we have made many times before, we feel that the majoritarian thrust of section 33 contradicts the goal of minority and individual protection which is so central to the Charter's meaning in the eyes of so many Canadians. Now that section 33 is part of the Constitution, however, it is difficult to remove it. It should, nonetheless, be possible for Parliament and those provinces desiring to do so to move immediately in that direction.

Accordingly, we recommend first that section 43 be amended so as to allow any province with the agreement of the Senate and the House of Commons to opt out of section 33 permanently.

Second, section 44 should be amended in order to allow the federal Parliament also to eliminate the possibility of any future application of the override to federal statutes.

Last, and in the spirit of what was said earlier regarding the Charter's primary relationship to the people rather than government, a provision should also be added to Part V to allow complete repeal of section 33 by referendum alone, requiring a majority of voters in every province and without recourse to any legislative body.

In conclusion, Alliance Quebec would like to thank the committee for providing an opportunity for citizens and groups to make their views known on such important issues. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you. We will now start the question period.

Mr. Keaton: Mr. Chairman, before proceeding with the questions, I would like to make a formal request that the text of our brief be formally recorded in the proceedings so that this can go down as part of the documents of this hearing.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Is that agreed?

Some hon. members: Agreed.

Mme Bertrand: Monsieur Keaton, bonjour. Alliance Québec, si je ne me trompe, est un organisme parapluie qui recoupe quatre ou cinq autres organismes du Québec qui se portent à la défense des droits des minorités anglophones.

M. Keaton: Alliance Québec est un organisme regroupant 14 associations de la province. De plus, six autres associations autonomes sont affiliées à Alliance Québec, depuis la Basse-Côte-Nord jusqu'à l'Outaouais-Hull. Notre organisme regroupe assez bien les petites communautés anglophones du Québec.

## [Translation]

national et, quoiqu'ils relèvent de la compétence des provinces, tous les Canadiens doivent pouvoir jouir de ces droits, peu importe où ils habitent. Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'une plus grande protection des droits linguistiques se justifie pleinement.

Enfin, nous profitons de l'occasion pour répéter notre conviction profonde qu'il faut abroger la disposition dérogatoire, l'article 33, qui a pour effet de suspendre temporairement les droits garantis dans la Charte, ou, à tout le moins, qu'il faut en restreindre l'application. Sans répéter dans le détail les arguments que nous avons déjà fait valoir à maintes reprises, nous croyons que le fait que l'article 33 penche en faveur de la majorité va à l'encontre de l'objectif de la protection des droits des minorités et des personnes qui, pour tant de Canadiens, est le coeur même de la Charte. Cependant, maintenant que l'article 33 fait partie de la Constitution, il est difficile de l'abolir. Néanmoins, le Parlement et les provinces qui souhaitent s'en débarrasser devraient pouvoir agir en ce sens immédiatement.

Par conséquent, nous recommandons, premièrement, que l'article 43 soit modifié pour permettre à n'importe quelle province de renoncer pour toujours à l'article 33, avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes.

Deuxièmement, il faudrait modifier l'article 44 pour permettre au Parlement fédéral d'éliminer également toute possibilité que cet article soit de nouveau appliqué pour déroger à une loi fédérale.

Enfin, et dans le même esprit que l'opinion que nous avons exprimée tout à l'heure, selon laquelle la Charte existe pour le peuple plutôt que pour le gouvernement, nous proposons d'ajouter, à la partie V, une disposition qui permettrait d'abolir complètement l'article 33 par la tenue d'un référendum qui nécessiterait une majorité dans chaque province et sans qu'aucun corps législatif puisse intervenir.

En conclusion, Alliance Québec aimerait remercier le comité d'avoir donné aux citoyens et aux groupes l'occasion d'exprimer leurs opinions sur des questions aussi importantes. Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci. Nous allons maintenant passer aux questions.

M. Keaton: Monsieur le président, avant de répondre aux questions, j'aimerais vous demander que le texte de notre mémoire soit officiellement annexé aux procès-verbaux et qu'il s'ajoute aux documents de cette séance.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Êtes-vous d'accord? Des voix: D'accord.

Mrs. Bertrand: Good morning, Mr. Keaton. If I am not mistaken, Alliance Quebec is an umbrella organization made up of four or five other organizations in Quebec which defend the rights of the Anglophone minority.

Mr. Keaton: Alliance Quebec is an organization which brings together 14 associations in the province. Moreover, six other autonomous associations are affiliated to Alliance Quebec, from the Lower-North-Shore to the Outaouais-Hull region. Our organization represents well the small Anglophone communities in Quebec.

Mme Bertrand: Aujourd'hui vous parlez au nom de tous ces groupements-là, incluant les townshippers.

M. Keaton: Comme d'habitude, quand on présente des mémoires devant des commissions, on parle au nom de la communauté. Cela n'a cependant pas été soumis à un processus de ratification. Étant donné le grand nombre de commissions qui siègent maintenant à travers le Canada, on n'a pas le temps de faire une consultation complète, mais on essaie d'inclure dans ces documents—là tous les éléments dont on a déjà parlé auparavant. Disons que cela représente plus ou moins l'opinion de notre communauté.

Mme Bertrand: Plus ou moins.

M. Keaton: C'est certainement représentatif en ce qui concerne la clause nonobstant.

**Mme Bertrand:** À la page 6 de la version française de votre mémoire, vous dites:

Dans le contexte de la société d'information moderne, le besoin de protéger l'individu contre l'État n'en est devenu que plus grand.

Que voulez-vous dire par «protéger l'individu contre l'État»?

M. Keaton: D'abord, il faut parler de ce qu'est la société d'information. Il y a maintenant énormément d'information qui circule par le biais des ordinateurs. Il y a des banques de données un peu partout dans le secteur privé et le secteur public. L'individu est maintenant tellement vulnérable à la circulation de l'information qu'il est primordial qu'il soit protégé davantage que dans le passé, étant donné l'accessibilité de cette information.

• 1125

Le professeur Scott veut ajouter un élément à ma réponse.

M. Stephen Scott (membre du Comité des affaires juridiques, Alliance Québec): Si l'individu a jamais eu besoin d'être protégé contre l'État, ce besoin n'est pas diminué. Au contraire, il est plus grand que jamais. Nous présentons de cette façon nos mémoires quant à la primordialité de la Charte et à l'importance d'avoir un mécanisme d'amendement constitutionnel qui fasse en sorte qu'il soit difficile de diminuer des droits de la Charte pour l'individu ainsi que des garanties particulières sur le plan linguistique.

Mme Bertrand: L'État, dans notre système démocratique, est quand même formé d'élus du peuple qui ont été choisis par les citoyens. Une fois que ces élus sont en place, ils forment des gouvernements et ils ont tout le loisir...

M. Keaton: Madame, on n'élit pas des anges. Ceux qui élisent les politiciens ne sont pas des anges non plus. Donc, il faut toujours avoir une certaine protection, même contre les meilleures intentions des législateurs. La tendance du gouvernement est de contrôler la société, surtout dans les temps modernes. Il y a des exigences bureaucratiques pour amasser les renseignements et organiser tous les chiffres. L'individu d'aujourd'hui, dans la démocratie moderne, est très vulnérable. C'est pourquoi il a davantage besoin de protection que dans le passé. Vous connaissez la tendance des gouvernements, madame, même avec les meilleures intentions.

[Traduction]

Mrs. Bertrand: Today, you are speaking on behalf of all those groups, including the townshippers.

Mr. Keaton: As usual, when we present briefs before committees, we are speaking on behalf of the community. However, our presentation was not submitted to a ratification process. Given the large number of committees currently sitting throughout Canada, we have not had time to hold full consultations, but we try to include in our documents all of the elements which we have brought up previously. Let us say that this more or less represents our community's opinion.

Mrs. Bertrand: More or less.

Mr. Keaton: It is certainly representative as far as the notwithstanding clause is concerned.

Mrs. Bertrand: In your brief, you say:

In the context of the modern information society, the need to protect the individual from the state has become all the greater.

What do you mean by "to protect the individual from the state"?

Mr. Keaton: First, we have to say what is this information society. There is now an enormous amount of information circulating through computers. There are data banks everywhere in the private and public sectors. The individual is now so vulnerable to the circulation of information that it is essential to give him more protection than in the past because of the accessibility of this information.

Professor Scott wants to add something to my answer.

Mr. Stephen Scott (Member, Legal Affairs Committee, Alliance Québec): If ever the individual needed to be protected against the state, this need has not decreased. On the contrary, it is greater than ever. Thus, we are presenting our briefs as to the primacy of the Charter and as to the importance of having a constitutional amending mechanism that would make it difficult to decrease Charter rights for the individuals as well as specific guarantees in the area of language.

Mrs. Bertrand: The state, in our democracy, is still made up of elected representatives of the people who were chosen by the citizens. Once those elected representatives have taken office, they form governments and they have all the leeway. . .

Mr. Keaton: We do not elect angels, Madam. Those who elect the politicians are not angels either. So we always have to have some kind of protection even against the best intentions of our legislators. The government's tendency is to control society, especially in modern times. There are bureaucratic requirements to collect information and organize all the figures. Today's individual, in modern democracy, is very vulnerable. That is why he needs more protection than in the past. You know what tendencies governments have, Madam, even with the best of intentions.

Mme Bertrand: Nous ne prétendons aucunement être des anges, mais quand nos électeurs nous font confiance, nous travaillons tous au bien commun de notre communauté.

M. Scott: On ne nie pas la bonne foi des représentants élus ni leur compétence. Évidemment, le constitutionnalisme consiste en des mécanismes d'équilibre. Tout doit être équilibré. La fonction des chartes des libertés, comme la nôtre et comme la charte américaine, est de s'assurer que les grands principes imposent des limites au pouvoir du gouvernement: la liberté de parole, la liberté de la personne, etc. On veut que des majorités spéciales soient exigées pour limiter les droits fondamentaux. Il ne s'agit pas de remettre en question la compétence ou la bonne foi des représentants, mais de faire des mécanismes qui vont assurer l'équilibre.

Le sénateur Comeau (Nova Scotia): Merci beaucoup de paraître devant nous.

À la page 7, vous parlez de la question du référendum et de l'article 33. Je ne veux pas vous poser de questions sur le raisonnement qui sous-tend vos affirmations. Je voudrais plutôt aborder la question du référendum en général. Vous ne faites mention à aucun autre endroit du référendum comme outil de modification de la Constitution. Est-ce qu'Alliance Québec a examiné la question d'un outil comme le référendum pour faire des modifications?

M. Keaton: Le référendum a beaucoup de sens pour beaucoup de monde, parce que cela implique que c'est le peuple qui doit décider des choses. Cependant, ayant vécu un référendum au Québec en 1980, on est bien conscient de la possibilité de déchirement dans une société. L'expérience de 1944 sur la conscription a été vraiment un événement très dur pour le Canada.

L'ennui dans le cas du référendum, c'est qu'on pose des questions assez techniques et complexes à une population. Dans un pays grand comme le Canada, on a déjà un problème de communication. Un référendum est peut-être plus approprié dans un petit pays comme la Suisse. Aux États-Ünis, le référendum fédéral n'existe pas. Il existe seulement au niveau des États.

• 1130

On ne rejette pas nécessairement le référendum, mais on attire l'attention de cette commission sur le fait qu'il y a plein de problèmes et que cela peut créer une polorisation énorme au pays. Si on décide finalement de tenir un référendum, il faudra exiger une majorité dans chaque province. On ne peut pas isoler une province.

Le sénateur Comeau: Les groupes dans des situations très semblables aux vôtres, les francophones hors Québec dans presque toutes les provinces, ont fait allusion à la question du référendum. Ils sont contre le référendum. Ils parlaient de la tyrannie de la majorité envers les minorités. Je suppose que votre position est la même que celle des francophones hors Québec et des autres groupes semblables.

M. Scott: Il est probablement vrai que nos pensées se rejoignent pour ces motifs. On a consacré à cela beaucoup de discussions. On s'est penchés sur cela. On ne croit pas que ceux qui proposent des référendums sont déraisonnables.

[Translation]

Mrs. Bertrand: We are not trying to pass ourselves off as angels, but when our voters trust us, we all work for the common good of our community.

Mr. Scott: We are not denying the good faith of our elected representatives nor their competence. Of course, constitutionalism is made up of balancing mechanisms. Everything must be balanced. The function of charters of freedoms, like ours and like the American one, is to ensure that the broad principles impose limits to a government's power: freedom of speech, freedom of the person and so forth. We want special majorities to be be required to limit fundamental rights. It is not a matter of questioning the competence or good faith of the representatives but to have mechanisms that will ensure a proper balance.

Senator Comeau (Nova Scotia): Thank you for appearing before us.

On page 7, you have something about the referendum question and section 33. I do not have questions for you on the reasoning used to support your affirmations. I would like to speak about the question of the referendum in general. You do not mention the referendum as a tool to amend the Constitution anywhere else. Has Alliance Quebec examined the question of tools such as the referendum to make amendments?

Mr. Keaton: The referendum makes a lot of sense for a lot of people because that implies that it is up to the people to decide. However, having gone through one referendum in Quebec in 1980, we are quite conscious of the possibility for divisiveness in a community. The 1944 experience on conscription was really a very difficult event for Canada.

The problem with a referendum is that you are putting rather technical and complex questions to a given population. In a country as huge as Canada, we already have a communication problem. Perhaps a referendum is more appropriate in a small country like Switzerland. In the U.S.A., there is no federal referendum. You only have referenda at the state level.

We are not necessarily rejecting the referendum, but we do draw the attention of this committee to the fact that there are all kinds of problems and that it could create enormous polarization in the country. If we finally decide to hold a referendum, there must be a majority in each province. You cannot isolate a province.

Senator Comeau: Other groups in situations much like yours, the Francophones outside Quebec in just about every province, have mentioned the question of the referendum. They are against a referendum. They were talking about the tyranny of the majority over the minorities. I suppose your position is the same as that of the Francophones outside Quebec and other similar groups.

Mr. Scott: It is probably true that we share the same thoughts for those reasons. We have discussed that a lot. We have looked at it. We do not think that those who are suggesting referenda are unreasonable. That is something

C'est une chose sur laquelle il peut y avoir de légitimes différences d'opinion. On accepte pleinement que le processus d'amendement constitutionnel est un processus politique. Le public doit y participer. Nous proposons des mécanismes de participation directe de la population à plusieurs niveaux, dans la négociation des amendements et dans le processus de ratification pour ainsi dire. Il reste la question de savoir quel processus on suivra pour décréter l'amendement. Est-ce que ce doit être politique? Est-ce que le peuple doit décider par ses représentants ou directement?

Évidemment, il y a beaucoup de risques de division du pays. Il se peut que des problèmes deviennent pires à la suite référendums. A cette époque de notre constitutionnelle, après une longue réflexion, il nous semble qu'il vaut mieux éviter le référendum. Je répète que nous respectons tout à fait les points de vue opposés. Ce n'est pas une question facile, mais selon notre meilleur jugement, il nous a paru qu'en général, il vaudrait probablement mieux, tout en donnant la parole au peuple dans des audiences parlementaires, etc., laisser la décision finale représentants, avec des majorités spéciales que prévoyons pour assurer qu'il ne s'agit pas de 11 premiers ministres qui décident d'un amendement, chacun contrôlant son assemblée et apposant par la suite son tampon de caoutchouc sur l'affaire. Évidemment, si on exige des majorités des trois quarts pour abroger la Charte, cela exigerait un consensus puisque cela exigerait des voix de l'opposition dans toutes les assemblées.

M. Blackburn: Monsieur Keaton, dans nos audiences à travers le pays, nous avons rencontré beaucoup de représentants des associations francophones hors Québec. Notre collègue, M. Duhamel, a défendu à multiples reprises la situation des francophones hors Québec, afin qu'ils aient davantage de droits et de possibilités d'utiliser leur langue et qu'ils aient l'accès à l'enseignement dans leur langue.

Lorsque vous vous comparez à ces associations-là, vous sentez-vous gâtés par rapport à elles, notamment au point de vue des écoles?

• 1135

M. Keaton: Est-ce une question sérieuse? Excusez-moi, mais c'est une insulte. On est ici pour parler de la modification à la Constitution, et non pour comparer notre association aux autres. La dernière fois, on a dit que la communauté anglophone du Québec était gâtée. C'est une insulte, monsieur. On a toujours parlé de droits équivalents pour les francophones hors Québec et pour les anglophones du Québec. Depuis 10 ans, Alliance Québec a toujours défendu les groupes francophones hors Québec dans les cas constitutionnels, devant les tribunaux, dans les causes politiques et ainsi de suite. S'il vous plaît, donnez-nous le crédit qui nous revient.

M. Blackburn: Considérez-vous que vous avez plus que ce qu'ont les associations francophones hors Québec?

M. Keaton: Quelles choses?

M. Blackburn: Regardez la réalité. En Saskatchewan, malgré le jugement de la Cour suprême, ils ne sont pas capables d'obtenir ce qu'ils veulent.

[Traduction]

over which you can have legitimate differences of opinion. We fully accept that the constitutional amending process is a political one. The public has to participate. We are suggesting direct participation mechanisms for the population at several levels in negotiating the amendments and in the ratification process, so to speak. It still remains to be seen what process will be used for this amendment. Will it have to be political? Will the people decide through their representatives or directly?

Of course, there is a huge risk of division of the country. It is possible the problems might get worse after a referendum. At this stage of our constitutional life, after sober thought, we find it best to avoid a referendum. I will say once again that we fully respect opposite points of view. It is not an easy question but to the best of our judgment it appeared that, generally speaking, it is probably better, even though we do allow the people to express themselves before parliamentary committees, etc., to leave the final decision to the representatives, with the special majorities we have mentioned to ensure that we are not getting 11 First Ministers making a decision about an amendment, each one controlling his assembly and then rubber-stamping the whole thing. Of course, if a majority of three quarters is required to abrogate the Charter, that would require a consensus because it would require the oppositions' voices in all of the assemblies.

Mr. Blackburn: Mr. Keaton, in our hearings across the country, we met a lot of representatives from associations of Francophone outside Quebec. Our colleague, Mr. Duhamel, often defended the situation of Francophones outside Quebec. He wanted them to have more rights and the possibility of using their language, and to have access to education in their own language.

When you compare yourselves to those associations, do you feel some embarrassment, especially in the area of schools?

Mr. Keaton: Is this a serious question? I am sorry, but this is an insult. We are here to talk about amending the Constitution not to compare our association to others. The last time, we were told that Quebec's English-speaking community was spoiled. That is an insult, sir. We have always talked about equivalent rights for the Francophones outside Quebec and Anglophones inside Quebec. For 10 years now, Alliance Quebec has always defended Francophone groups outside Quebec in constitutional cases before the courts, in the political arena and so on. Please, give credit where credit is due.

Mr. Blackburn: Do you consider you have more than what associations of Francophones outside Quebec have?

Mr. Keaton: More of what?

Mr. Blackburn: Look at real life. In Saskatchewan, despite the Supreme Court judgment, they cannot get what they want.

M. Scott: Quant aux garanties constitutionnelles linguistiques, la politique d'Alliance Québec, depuis le début, en est une d'égalité complète de ces garanties. Nous avons proposé à maintes reprises, dans tous les forums, l'extension des droits de l'article 133 aux autres provinces. Notre politique est ferme et a toujours été claire.

Regardez la situation des universités ou des écoles. C'est notre communauté qui a bâti ces institutions. Ces institutions ne nous ont pas été données ou accordées par qui que ce soit. Depuis les 20 ans ou 30 années que l'État s'ingère, on a subi très fréquemment de la discrimination financière très grave quant à nos institutions. Nous nions absolument que nos institutions éducationnelles et nos hôpitaux soient des cadeaux d'un gouvernement ou que nous avons été gâtés. Nous avons bâti ces institutions à la sueur de nos fronts. Nous sommes des contribuables comme les autres. Nous sommes une communauté en pleine diminution. Nous sommes maintenant une communauté menacée, comme vous le diront les démographes.

On devrait prendre des avenues constructives pour déterminer comment il faut bâtir la Constitution. On est pour l'extension des droits. On ne commence pas par dire qu'une communauté ou une autre est gâtée ou préférée. On s'attache aux principes et on attend que les autres fassent de même.

M. Blackburn: Vous semblez reconnaître que vous avez des services quand même appréciables ici, au Québec, quand on les compare à ce qu'il y a dans d'autres provinces.

Mr. Keaton: There was an American president named Abraham Lincoln. He once said you do not make a smaller man taller by making a taller man smaller. The object is not to say that we are gâtés, we have more of this and more of that. If the objective is to get the francophones outside Quebec up to the same level, then let us work on that, not work on critizing our community so it is diminished.

You do not go down to the lowest common denominator. You start from the position of what we have: is it legitimate? Is it a right? Is it justifiable? Is it defensible? If that is the case, do not speak about being spoiled or gâtés, saying what they do not have in Manitoba. They should be having some of these things in Manitoba. That is what we have doing so hard. We went out there and helped them support in the Mahé case in Alberta. We went out there to support them in the Manitoba case. I went up to Sault Ste. Marie to have an argument with the mayor to try to get the francophones the rights in Sault Ste. Marie.

We are all over the place, Mr. Blackburn, and we are trying to fight for civil. . I am telling you, it does a disservice to the francophones outside Quebec and the anglophones in Quebec to continue to use this *gâtés* expression.

M. Blackburn: Permettez-moi de poursuivre, monsieur Keaton. Vous parlez de la protection des minorités. Si nous devions changer la formule de l'unanimité pour les changements constitutionnels, est-ce que le Québec, en tant que minorité au niveau pancanadien et en tant que société distincte, devrait avoir un droit de veto pour les changements constitutionnels?

[Translation]

Mr. Scott: As for constitutional language guarantees, Alliance Quebec's policy since the beginning has been one of complete equality concerning those guarantees. We have often suggested, in all venues, extending the rights of section 133 to the other provinces. Our policy is firm and has always been clear.

Take the case of universities or schools. It is our community that built those institutions. Those institutions were not given to us or granted to us by anyone. For the 20 or 30 years that the state has been interferring, our institutions have very frequently been seriously discriminated against financially. We absolutely deny that our educational institutions and hospitals are gifts from any governments or that we were spoiled. We built those institutions with our sweat. We are taxpayers just like all the others. Our community is rapidly decreasing. We are now a threatened community and demographers will tell you that.

We should take constructive avenues to determine how we should build our Constitution. We are in favour of extending rights. We do not start off by saying that one community or another is being spoiled or getting preferential treatment. We stick to principles and we expect others to do the same.

Mr. Blackburn: You do seem to recognize that you do get appreciable service here, in Quebec, when compared to what they have in other provinces.

M. Keaton: Il y a eu un président américain qui s'appelait Abraham Lincoln. Il a dit un jour que ce n'est pas en diminuant un grand homme qu'on aide un plus petit à grandir. Il ne s'agit pas de dire que nous sommes «gâtés» ou que nous avons plus de ceci ou de cela. Si l'objectif est d'amener les francophones hors Québec au même niveau que nous, faisons ce qu'il faut au lieu de critiquer notre communauté pour la discréditer.

On ne s'abaisse pas au plus petit commun de moninateur. On part d'où nous sommes :est-ce légitime? Est-ce un droit? Est-ce justifiable? Cela se défend-il? Si c'est le cas, ne venez pas nous dire à quel point nous sommes gâtés et ce que les autres n'ont pas au Manitoba. Ils devraient avoir certaines de ces choses au Manitoba. C'est vers cela que tendent nos efforts. Nous nous sommes impliqués et nous leur avons accordé notre aide dans l'affaire Mahé en Alberta. Nous sommes allés les appuyer au Manitoba. Je suis allé à Sault-Sainte-Marie pour me battre avec le maire pour essayer d'obtenir des droits pour les Francophones.

Nous sommes partout, monsieur Blackburn, et nous essayons de nous battre pour les droits... Je vous le dis, vous servez mal les francophones hors Québec et les anglophones au Québec en persistant à nous traiter de «gâtés».

Mr. Blackburn: I will continue, if you do not mind, Mr. Keaton. You are talking about protection of minorities. If we were to change the unanimity formula for constitutional amendments, should Quebec, as a minority in Canada and as a distinct society, have a right to veto constitutional changes?

M. Scott: Si on lit bien les dispositions de la formule actuelle, on voit que, d'une façon ou d'une autre, sauf sur un nombre très restreint de questions, le Québec, comme les autres provinces, a un veto, puisque dans tout ce qui touche la réduction de ses pouvoirs et de ses droits, il peut refuser ou imposer une dissidence. Cela ne peut pas affecter leurs droits.

• 1140

Par ailleurs, il y cette liste de choses qui est importante à l'article 41. Ces choses exigent l'unanimité. Il y a une liste assez restreinte qui n'exige pas l'unanimité, mais n'oublions pas que c'est le Québec et les huit provinces du front commun qui ont proposé la formule actuelle, à quelques exceptions près. C'est seulement la compensation sur l'opting-out qui a fait la différence. M. Lévesque a indiqué à plusieurs reprises, à l'issue des réformes de 1982, que les réformes de 1982 étaient inacceptables pour le Québec seulement sur trois points. Quant à l'amendement constitutionnel, c'était seulement le détail de la compensation pour l'opting-out. M. Lévesque a dit à l'Assemblée nationale à maintes reprises que le Québec avait, d'un côté, le droit de dissidence sur les amendements qui affecteraient ses droits ou pouvoirs. Pour la plus grande liste, il avait un veto. C'était acceptable pour le Québec à ce moment-là.

On ne doit pas exagérer les différences qui existaient.

- M. Blackburn: C'est important, monsieur le président, et je veux avoir une réponse. Si on enlèvait la clause de l'unanimité, le Québec devrait-il avoir un droit de veto?
- M. Scott: On n'a pas examiné l'hypothèse dans laquelle on l'éliminerait.
- M. Blackburn: Alliance Québec veut protéger la minorité anglophone. Trouvez-vous que la minorité francophone canadienne-française du Québec devrait avoir un droit de veto sur les changements constitutionnels à venir?
- M. Scott: Quels changements constitutionnels? Tous les changements?
- M. Blackburn: N'importe quels changements. Par exemple, est-ce que le Québec doit avoir un droit de veto sur la réforme du Sénat?
- M. Scott: Si on faisait l'étalage des catégories d'amendements et qu'on prenait l'hypothèse qu'on abandonnerait les règles actuelles, on pourrait se réunir et vous rédiger des formules comportant certains vetos et certaines dissidences. On n'a pas écrit à ce sujet dans ce document. Notre organisme a pensé:

Where the shoe pinches, fix it.

On a regardé certains aspects où on a cru qu'il y avait des difficultés. Nous nous sommes penchés sur ces difficultés. Notre organisme consulte. On ne peut pas faire ici toutes sortes de propositions dans l'abstrait et des hypothèses qui n'ont pas été étudiées par nos membres. Nous sommes de bonne foi. Lorsque les gouvernements seront intéressés à avoir notre opinion sur des hypothèses spécifiques, on pourra certainement vous proposer cela. On n'est pas en mesure de faire une proposition concrète sur de telles hypothèses ce matin.

[Traduction]

Mr. Scott: If you interpret the provisions of the present formula properly, you will see that in one way or another, except for a very few questions, Quebec, like the other provinces, does have a veto because in anything concerning a decrease of its powers or rights, it can refuse or declare dissidence. It cannot affect their rights.

Then, there is that list of important things in clause 41. These things require unanimity. There is a rather restrictive list that does not require unanimity but let us not forget that it is Quebec and the eight common-front provinces that proposed the present formula, with a few exceptions. The only difference was the compensation for opting-out. After the 1982 reforms, Mr. Lévesque indicated many times that the 1982 reforms were unacceptable for Quebec on only three points. As for the constitutional amendment, it was only the compensation detail for the opting-out. Mr. Lévesque told the National Assembly many times that Quebec, on the one hand, had a right to dissidence on the amendments affecting its rights or powers. For the longer list, there was a veto. It was acceptable for Quebec at that point.

We should not exaggerate the differences that existed.

**Mr. Blackburn:** It is important, Mr. Chairman, and I want an answer. If we were to do away with the unanimity clause, should Quebec have a veto right?

**Mr. Scott:** We did not examine the hypothesis where it would be eliminated.

Mr. Blackburn: Alliance Quebec wants to protect the anglophone minority. Do you think that Quebec's French Canadian francophone minority should have a right of veto over future constitutional changes?

Mr. Scott: What constitutional changes? All of them?

Mr. Blackburn: Any change. For example, should Quebec have a right of veto over Senate reform?

Mr. Scott: If we were to take all categories of amendment and if we were to hypothesize that the present rules would be abandoned, then we could get together and write out different formulas containing various scenarios of vetos and dissidence. We did not write anything on that in this document. Our organization simply figured

qu'il fallait remédier à ce qui clochait.

We looked at certain aspects where we thought there were problems. We looked at those problems. Our organization consults. We cannot come up with all kinds of abstract proposals and hypotheses here that have not been examined by our members. We are here in good faith. Whatever governments are interested in our opinion on specific hypothetical questions, we can certainly make proposals. But we are not prepared to make any concrete proposal on hypothetical questions this morning.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Vu que vous êtes un constitutionnaliste chevronné, monsieur le professeur Scott, si jamais, par hypothèse, on abandonnait la règle de l'unanimité à l'article 41, à ce moment-là pour protéger le Québec dans ce qu'il a de spécifique, est-ce qu'il n'y aurait pas une possibilité de lui donner un veto? Vous avez raison, le droit d'opting-out existe. Cependant, la compensation n'existe pas dans tous les cas. On pourrait imaginer des cas où elle n'existe pas. Là il y a peut-être quelque chose à faire.

Pour ce qui est de l'article 41, évidemment, le Québec ne peut pas se retirer de la Cour suprême. Il n'en est pas question, j'espère. À l'article 41, il y a une protection pour les trois juges, bien que même là, certains professeurs soient en désaccord, en particulier Peter Hogg. Quant au Sénat, il peut être complètement réformé sans que le Québec puisse faire quoi que ce soit pour empêcher cela si cela va contre ses idées ou ses opinions. Mais j'ai cru comprendre dans votre exposé, monsieur le professeur Scott et monsieur Keaton, que vous ne fermiez pas la porte à une protection pour le Québec si jamais on enlevait la règle de l'unanimité.

• 1145

M. Scott: On n'a pas du tout fermé la porte. Tout dépend des hypothèses. On sait que la formule de Victoria, par exemple, aurait donné des vetos régionaux au Québec, à l'Ontario et à un certain nombre des provinces Maritimes et des provinces de l'Ouest.

Alliance Québec n'a jamais pris position là-dessus. D'ailleurs, cela n'existait pas à l'époque. Alliance Québec n'a pas, comme organisation, une position qui rejette la formule de Victoria. La formule de Victoria satisferait sans doute aux exigences de M. Blackburn, par exemple.

Alliance Québec ne rejette pas la formule de Victoria. On n'a pas demandé aux membres s'ils approuvaient, oui ou non, la formule de Victoria. Personnellement, je ne connais personne au sein de la communauté anglophone qui s'oppose à la formule de Victoria comme telle. Mais il y a toutes sortes de possibilités. On ne ferme pas du tout la porte à de telles possibilités.

Mr. Keaton: Mr. Chairman, I would like to add one other thing, because there was a bit of an emotional outburst a moment ago. I just want to make it very clear,

surtout à M<sup>me</sup> Bertrand et à M. Blackburn, qu'Alliance Québec et la communauté anglophone du Québec en général ont toujours accepté le principe de la société distincte du Québec. Nous reconnaissons cela. La spécificité du Québec est une partie du Canada. Il faut protéger les Franco-Canadiens en général. C'est le chez-soi des Canadiens-français.

On veut trouver une formule, et on croit que c'est possible, qui protège les besoins du Québec et les pouvoirs nécessaires pour assurer la sécurité et l'épanouissement du fait français en Amérique du Nord, au Québec et au Canada, mais sans enlever les droits des minorités. Il y a possibilité de trouver un équilibre entre les deux. C'est ce qu'on cherche.

Mme Bertrand: Avec beaucoup de respect, à la suite de la première question de mon collègue, Jean-Pierre Blackburn, M. Keaton a semblé penser que M. Blackburn n'avait pas à poser cette question-là ce matin. Je tiens à dire que tous les

[Translation]

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): As you are an experienced constitutionalist, Professor Scott, if ever, hypothetically speaking, we were to drop the unanimity rule in clause 41, in that case, to protect what is most specific to Quebec, would there not be a possibility of giving it a veto? You are right, the right to opt-out does exist. However, compensation does not exist in all cases. We could imagine scenarios where it does not exist at all. There might be something to be done there.

As for clause 41, of course, Quebec cannot withdraw from the Supreme Court. I hope there is no question of that. The clause 41 gives protection for the three judges although, even at that, certain academics are in disagreement and more particularly Peter Hogg. As for the Senate, it can be totally reformed without Quebec being able to do anything to prevent it even though it might go against its ideas or opinions. But I think I understood in your statement, Professor Scott and Mr. Keaton, that you would not close the door to protection for Quebec if ever the unanimity rule were to disappear.

Mr. Scott: We have not at all closed the door. It all depends on the hypotheses. We know that the Victoria formula, for example, would have granted regional vetos to Quebec, Ontario and a certain number of Maritime and Western provinces.

Alliance Quebec has never taken a position on that matter. Besides, it did not exist at that time. Alliance Quebec does not have, as an organization, a position against the Victoria formula. This formula would no doubt satisfy Mr. Blackburn's requirements, for example.

Alliance Quebec does not reject the Victoria formula. We have not asked our members whether they approve or not of the Victoria formula. Personally, I do not know anyone within the anglophone community who is against the Victoria formula as such. But there are various possibilities. We are not at all closing the door to such possibilities.

M. Keaton: Monsieur le président, j'aimerais ajouter une chose, compte tenu de l'accès d'émotion auquel nous avons assisté il y a un instant. Je voudrais tout simplement qu'il soit bien clair

especially to Mrs. Bertrand and to Mr. Blackburn, that Alliance Quebec and the anglophone community of Quebec, in general, have always accepted the principle of Quebec's distinct society. We recognize that. Quebec's distinctiveness is part of Canada. We have to protect Franco-Canadians in general. This is the French Canadians' home.

We are looking for a formula, and we believe it is possible to find one, which would meet Quebec's needs and give it the powers it needs to ensure the security of French in North America, in Quebec and in Canada, and to help it thrive, but without taking away minority rights. It is possible to find a balance between the two, that is what we are looking for.

Mrs. Bertrand: With all due respect, after my colleague, Jean-Pierre Blackburn, asked his first question, Mr. Keaton seemed to feel that Mr. Blackburn should not have asked that question this morning. I wish to make it clear that all of

membres du Comité travaillent à l'avenir de ce pays. Comme toile de fond, il faut avoir toutes les opinions possibles. Je pense que nous avons le droit de poser toute question que nous croyons pertinente.

M. Keaton: Je n'ai pas contesté le droit, mais simplement le goût.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Il peut parfois arriver, dans des échanges entre. . .

M. Keaton: Il faut stimuler un peu la discussion.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je pense qu'au fond on se comprend. Je vous remercie de votre précision, madame Bertrand et monsieur le président.

Mrs. Maheu: Welcome, gentlemen. I have a few things that I would like to clear up. When you responded to a question about the make-up of Alliance Quebec, you said there were 14 groups. Are there not just 14 chapters of Alliance Quebec? All of the 14 groups are members of Alliance Quebec, with six autonomous groups that are not. Is that right?

Mr. Keaton: Yes. You have Alliance Quebec with 14 chapters, community. Then you have the Lower North Shore Townshippers' Association, Outaouais-Hull, six of those, and Macaza and Gaspé. They are autonomous. But we do have an umbrella in the sense that we get together to try to share things. We share our briefs. We share our positions, and things like that. But we do not organize them. They organize their own communities.

Mrs. Maheu: Thank you. I am glad that you agree that we are part of a distinct society. I know I am. I have lived here all my life, and Quebec is distinct. I think we have to admit it, and I was glad to hear that you did admit it.

With regard to the speakers prior to you, we did not have a chance to find out how they felt we could get out of the impasse. Everyone around this table is trying to save this country, trying to find a way to resolve the impasse. How do you feel? It is easy for Professor Scott to cop out, as far as I am concerned, on the veto for Quebec. I really and truly feel it is a cop-out.

• 1150

**Prof. Scott:** May I just say that I am speaking for an organization here and I therefore have to represent fairly the position of the organization. You were good enough to ask me in Ottawa to speak to you, and if you want to have me back to your committee I will be delighted to go and I will answer any of your questions and give you my own position. But I have to ask you to bear in mind that when I represent an organization, I have to exercise some caution in only presenting the positions of the organization as an organization. I frankly think it quite unfair to suggest that I am copping out.

#### [Traduction]

the members of this committee are working towards this country's future. As background, we need every possible opinion. I think we have the right to ask any question we believe relevant.

Mr. Keaton: I never denied that right, I just questioned whether it was in good taste.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): It happens sometimes, in discussions between...

Mr. Keaton: We have to stimulate discussions a bit.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I think basically we understand each other. I thank you for your clarification, Mrs. Bertrand and Mr. President.

Mme Maheu: Bienvenue, messieurs. J'aimerais éclaircir quelques points. Lorsque vous avez répondu à la question sur l'organisation d'Alliance Québec, vous avez dit que vous regroupiez 14 groupes. Est-ce qu'il n'y a pas tout simplement 14 sections d'Alliance Québec? Les 14 groupes sont tous membres d'Alliance Québec et il y a six groupes autonomes qui ne le sont pas. Est-ce exact?

M. Keaton: Oui. Alliance Québec a 14 sections ou collectivités. Il y a ensuite les associations des *Townshippers*' de la Basse Côte-Nord, de la région de l'Outaouais et de Hull, de Macaza et de Gaspé. Il y en a six en tout qui sont autonomes. Mais nous sommes un organisme-cadre en ce sen que nous nous réunissons pour partager certaines choses. Nous partageons nos mémoires, nous partageons nos positions, etc. Mais nous n'organisons pas ces associations. Elles organisent leurs propres collectivités.

Mme Maheu: Merci. Je suis heureuse que vous soyez d'accord pour dire que nous appartenons à une société distincte. Je sais que c'est mon cas. J'ai passé toute ma vie au Québec et le Québec est distinct. Je pense qu'il faut le dire et j'ai été heureuse de vous l'entendre dire.

En ce qui concerne les témoins qui vous ont précédés, nous n'avons pas pu découvrir quelle solution ils proposeraient pour nous sortir de cette impasse. Tout le monde ici présent essaie de sauver le pays, essaie de trouver un moyen de sortir de l'impasse. Qu'en pensez-vous? C'est facile pour le professeur Scott de se défiler, sur la question du veto du Québec. En tout cas, c'est ainsi que j'interprète son attitude, je pense sincèrement qu'il s'est défilé.

M. Scott: Si je peux me permettre, j'aimerais tout simplement dire que je parle au nom d'un organisme et que je dois présenter fidèlement la position de cet organisme. Vous avez eu l'amabilité, à Ottawa, de m'inviter à venir vous parler et, si vous voulez que je comparaisse à nouveau devant votre comité, j'en serais ravi, et je répondrai à toutes vos questions et je vous ferai part de ma position. Mais je vous demande de ne pas oublier que je représente un organisme, et que je dois faire preuve d'une certaine prudence afin de ne présenter que les positions de l'organisme. Je pense honnêtement qu'il est tout à fait injuste de m'accuser de me défiler.

Mrs. Maheu: With all due respect, I feel quite sure that most of the board of directors of Alliance Quebec. . . If you had taken the time to go to your group, everyone, I think, would feel that Quebec deserves a veto over its language, over its culture and over the Civil Code. We had this since 1867. How can you come up and say we do not want to talk about a veto for Quebec?

Mr. Keaton: You have to be very cautious, as a general principle. I do not know what it means. I agree with Professor Scott. We would have to say specifically on everything that Quebec would be able to veto everything?

Mrs. Maheu: Nobody is saying on everything.

Mr. Keaton: Well, that was Mr. Blackburn's question before. He posed in a general way a general veto.

N'est-ce pas, monsieur Blackburn, que vous avez parlé d'un veto général pour le Québec?

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Il y a deux sortes de vetos.

M. Keaton: Oui, effectivement.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Il y a deux sortes de vetos possibles: ou total ou partiel.

M. Keaton: Pour ce qui est d'un veto sur la langue et la culture, ce serait bon jusqu'à un certain point, mais il faut quand même avoir une protection pour les minorités.

We have to have protection for both minorities. You know, we are in a very emotional period right now. We have article 1 of the Charter, and the Supreme Court decision in December 1988 gave an extraordinarily wide open interpretation for Quebec to interpret laws according to a distinct society which can put restraints on language. You have that power. It has the notwithstanding power which, you know, is the ultimate.

Mrs. Maheu: We did not ask for it.

Mr. Keaton: No. But what I mean is if you add to that a veto, a notwithstanding clause, the interpretive clause of the preamble, what is the limit for individuals and for minorities?

Mrs. Maheu: Right. Thank you.

You also talked about requiring unanimous consent to change any laws on the protection of language rights. Saskatchewan had promised, for example, that they would subsidize and finance French schools. Now they say no. Do you think there is any way that you can get the unanimous consent from the provinces to protect language rights?

Mr. Keaton: We said only unanimous consent if it is going to diminish the right. We are not asking for unanimous consent to increase the right.

Mrs. Maheu: Oh, I see. So it is fine if Saskatchewan promised francophone rights and now has withdrawn, and we do not do anything about it.

### [Translation]

Mme Maheu: Sauf le respect que je vous dois, je suis presque certaine que la plupart des membres du conseil d'administration d'Alliance Québec... Si vous vous étiez donné la peine de consulter votre groupe, je pense que tous vos membres vous auraient dit que le Québec doit avoir un droit de veto sur sa langue, sa culture ainsi que le Code civil. Nous l'avons depuis 1867. Comment pouvez-vous venir nous dire que vous ne voulez pas parler d'un droit de veto pour le Québec?

M. Keaton: Il faut être très prudent, en règle générale. Je ne sais pas ce que ça veut dire. Je suis d'accord avec le professeur Scott. Est-ce qu'il faudrait dire clairement que le Québec doit avoir un droit de veto sur tout?

Mme Maheu: Personne ne dit qu'il doit avoir un droit de veto sur tout.

M. Keaton: Eh bien, c'est ce que M. Blackburn demandait. Il a parlé d'un veto général.

Is it not true, Mr. Blackburn, that you spoke of a general veto for Quebec?

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): There are two types of vetoes.

Mr. Keaton: Yes, that is true.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): There are two possible types of vetoes: a total veto or a partial veto.

Mr. Keaton: A veto over language and culture would be a good thing up to a certain point, but we still need to protect minorities

Nous devons protéger les deux minorités. Vous savez, nous vivons, à l'heure actuelle, une période très chargée en émotions. Dans une décision de décembre 1988, la Cour suprême a donné une interprétation extraordinairement large de l'article 1 de la Charte, ce qui a pour effet de donner beaucoup de latitude au Québec pour interpréter les lois, conformément au principe de la société distincte, qui peuvent restreindre les droits linguistiques. Vous avez ce pouvoir. Le Québec a le pouvoir de dérogation qui, comme vous le savez, est le pouvoir ultime.

Mme Maheu: Nous ne l'avons pas demandé.

M. Keaton: Non. Ce que je veux dire c'est que si vous ajoutez à ce pouvoir de dérogation un veto, une clause nonobstant, la clause d'interprétation du préambule, quelle limite y aurait-il pour les personnes et les minorités?

Mme Maheu: Exact. Merci.

Vous avez également dit qu'il faudrait que le consentement unanime soit obligatoire pour toute modification aux lois de protection des droits linguistiques. Par exemple, la Saskatchewan avait promis qu'elle subventionnerait et financerait les écoles françaises. Aujourd'hui, elle refuse. Pensez-vous qu'il serait possible d'obtenir le consentement unanime des provinces pour protéger les droits linguistiques?

M. Keaton: Nous avons seulement dit que le consentement unanime devrait être obligatoire si une modification avait pour effet de réduire les droits. Nous ne demandons pas le consentement unanime pour rehausser ce droit.

Mme Maheu: Ah bon, je vois. Donc, vous ne trouvez rien à redire au fait que la Saskatchewan ait promis de respecter les droits des francophones et qu'elle ait depuis fait marche arrière et que nous restions passifs face à cela.

Mr. Alan Hilton (Member, Legal Committee, Alliance Québec): But those rights will be enforced if people choose to address the courts.

Mrs. Maheu: Okay.

Mr. Hilton: And those rights have been declared already by the Supreme Court.

Mrs. Maheu: Thank you. It has been suggested to us that constituent assemblies be one of the ways to undertake a consultative process with the population. This week, yesterday as a matter of fact, one of our witnesses said that 100 neophytes sitting around a table. . .I like to refer to it as the possibility of ending up as a zoo. Do you have any feelings about a constituent assembly?

Mr. Keaton: I would say the following, Madam. We are going through a period where public confidence in political leaders is at a very low ebb; all political leaders. Therefore, it is obvious that people will want to turn to the people to find the solutions because they do not have confidence in the political leaders. Therefore the referendum idea is gaining popularity. The constituent assembly idea is gaining popularity. It takes a lot of courage to resist those kinds of solutions.

The constituent assembly idea is fraught with perils. The first is that if Quebec does not participate, it is not going to work. I just cannot see it working, and Quebec will not participate from what the government has said. Even if it were to go on, then how do you choose the constituents? With the Bélanger–Campeau Commission, look at the controversy around that. Parliamentary democracy normally has elected leaders.

• 1155

If you add interest groups to that, which interest groups are you going to add? And those you do not add are going to feel left out, and you cannot add them all. What legitimacy will that have in the eyes of the public in general?

Also, and I think this is the most cautious note, if it were to take place it would gain a momentum of itself, such a momentum around a position that it would ultimately take that could not be flexible. In other words, once it was taken there is no backing off on that position, and if it is not acceptable to Quebec we would be in an absolutely potentially irreconcilable way.

I say that despite the beauty of it. Usually you have constituent assemblies when you form a country, at the beginning; usually you do not have a constituent assembly in any country to change the constitution. So I suppose I can say that if we are going to have it, we would like to be there, but I do not think it is the best solution. I think we have to start getting faith back in our parliamentary representative democracy.

Mrs. Maheu: And how do we get out of the present impasse before October of 1992?

[Traduction]

M. Alan Hilton (membre, Comité juridique, Alliance Québec): Mais ces droits seront respectés, si les gens décident de s'adresser aux tribunaux.

Mme Maheu: D'accord.

M. Hilton: Et ces droits ont d'ailleurs déjà été affirmés par la Cour suprême.

Mme Maheu: Merci. On nous a dit que la création d'assemblées constituantes serait un moyen de consulter la population. Cette semaine, en fait pas plus tard qu'hier, un témoin nous a dit que 100 néophytes assis autour d'une table...d'après moi, ça risquerait de tourner au cirque. Avez-vous une opinion au sujet d'une assemblée constituante?

M. Keaton: Madame, voici ce que j'en pense. Nous traversons une période où la confiance de la population à l'égard de ses dirigeants politiques, tous ses dirigeants politiques, est à son plus bas. Par conséquent, il est évident que les gens voudront s'adresser à la population pour trouver des solutions, puisqu'ils n'ont plus confiance en leurs dirigeants politiques. C'est pourquoi l'idée d'un référendum gagne du terrain. L'idée d'une assemblée constituante devient de plus en plus populaire. Il faut beaucoup de courage pour résister à de telles solutions.

L'idée d'une assemblée constituante est pleine d'embûches. Premièrement, si le Québec ne participe pas, ça ne fonctionnera pas. Je ne vois pas comment ça pourrait fonctionner puisque le gouvernement du Québec a dit que le Québec ne participerait pas. Même si on décidait de tenir quand même une assemblée constituante, comment choisir les délégués? Voyez la controverse qui a entouré la Commission Bélanger-Campeau. Normalement, dans une démocratie parlementaire, les dirigeants sont élus.

Si vous y ajoutez des groupes d'intérêts particuliers, lesquels choisiriez-vous? Comme vous ne pouvez pas les faire tous participer, certains d'entre eux se sentiront exclus. Quelle sera la légitimité de ce processus aux yeux du grand public?

Surtout, une assemblée constituante adopterait une position sur laquelle il ne serait plus possible de revenir. Autrement dit, si cette position n'est pas acceptable pour le Québec, nous ne pourrions pas la modifier et nous risquerions de nous retrouver dans l'impasse la plus totale.

Voilà ce que je crains malgré le beau côté de cette formule. En général, c'est lorsqu'on crée un pays, au départ, que l'on a des assemblées constituantes; aucun pays n'a pour habitude de former une assemblée constituante pour modifier sa Constitution. Par conséquent, si nous avons une assemblée constituante, nous voulons y participer, mais je ne pense pas que ce soit la meilleure solution. Pour commencer, il faudrait que le public regagne confiance dans la démocratie parlementaire représentative.

Mme Maheu: Et comment nous sortir de l'impasse actuelle d'ici octobre 1992?

Mr. Keaton: I think the impasse of the solution. . I will give you a very personal thing in this. I think we are going to have to stay calm, we are going to have to be as. . . There are a lot of trite things we are going to have to be, but I know we are going to have to wait until the fall basically to find out how all these things come together. If we can get a momentum toward changing Canada, Quebeckers, I think, want to stay within Canada if we find a decent solution.

I do not know, I do not have a magic solution, madam, but I think we have to be aware of jumping on the bandwagon on certain ideas. I think we are going to have faith in our representative form of government, having commissions like this, allowing people to come forward, referendums, constituent assembly. It is going to have to be non-partisan, too.

Mr. Hilton: The other thing, if I may say so with respect to constituent asemblies, which I think would have to be taken account of, especially with respect to the idea of a hundred names out of the phone book or something, is that there are technical aspects to constitutional amendment that simply cannot be addressed by that type of process. I do not mean that as an aspect of chauvinism for lawyers, but there is a certain element of symmetry in the Constitution itself that simply cannot be addressed by constituent assemblies. Principles, yes, perhaps, but the mechanisms, no.

Mrs. Maheu: Thank you.

Mr. Duhamel: Gentlemen, thank you for your presentation. You have made a number of points. I wish had ten minutes or more.

I have two questions. Individual versus collective rights is a very important question, I think, which is really quite relevant to this particular discussion. Is there a hierarchy? Is there one that comes first? The second part to that first question... In Manitoba, if my memory serves me correctly, Professor Bailey indicated that one strengthens a country, a nation, unity, not by diminishing rights but by building upon what exists. I would like your comment on that.

Secondly, is there too much focus on the English-French, Quebec and the rest of Canada difficulties, challenges, problems at the expense perhaps of looking at the economics of the regions, forgetting sometimes our aboriginal peoples, our multicultural heritage? I get the impression very often that the focus is too narrow. That does not mean that we can resolve everything in one fell swoop, but somehow it skews the problem without being sufficiently sensitive to *l'ensemble du Canada*. You have about 30 seconds to resolve all of that.

Mr. Keaton: Sir, more than anybody else in this room—not any more, I am sure—I would like to get rid of the language question myself. I mean, I spent yesterday with le président de la Fédération des CLSC du Québec. I am talking about service, health and social service, and that is a much nicer thing to talk about than language, you know. But to resolve that problem, sir, there is going to have to be mutual respect for both language groups in this country, at the federal level and at the provincial level as well.

## [Translation]

M. Keaton: Pour ce qui est de l'impasse... Je vais vous faire connaître mon opinion personnelle. Nous devons garder notre calme, nous montrer aussi... Et je pourrais énumérer toute une liste de clichés, mais disons que nous devrons attendre de voir ce qui se passera cet automne. Si nous pouvons nous entendre pour modifier le Canada, je pense que les Québécois sont prêts à rester au Canada si nous trouvons une solution acceptable.

Je n'ai pas de solution miracle à proposer, mais il ne faudrait pas adopter certaines idées sans y réfléchir à deux fois. Nous allons devoir faire confiance à cette forme de gouvernement représentatif qui organise ce genre de commission qui permet au public d'exprimer son opinion et de participer à des référendums ou à des assemblées constituantes. Il faut également que le processus soit dénué de sectarisme.

M. Hilton: En ce qui concerne les assemblées constituantes, surtout si elles sont formées en choisissant une centaine de noms dans l'annuaire téléphonique, par exemple, je tiens à souligner que ce processus ne permet pas d'aborder certains aspects juridiques des modifications constitutionnelles. Sans chercher à en faire une chasse gardée pour les avocats, je dirais que la Constitution comporte un certain élément de symétrie qu'une assemblée constituante n'est pas qualifiée pour examiner. Elle peut sans doute se pencher sur les principes, mais pas sur les mécanismes.

Mme Maheu: Merci.

M. Duhamel: Messieurs, merci de votre exposé. Vous avez souligné plusieurs points. J'aimerais avoir une dizaine de minutes ou plus à ma disposition.

J'ai deux questions à vous poser. La question des droits individuels par opposition aux droits collectifs revêt beaucoup d'importance et elle se pose certainement ici. Existe-t-il une hiérarchie? Quels sont les droits qui doivent passer en premier? Pour ce qui est de la deuxième partie de ma première question. . . Si je me souviens bien, au Manitoba, le professeur Bailey a déclaré qu'on renforçait un pays, une nation et l'unité nationale, non pas en réduisant les droits, mais en consolidant les droits existants. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

Deuxièmement, insiste-t-on trop sur les différends entre anglophones et francophones, entre le Québec et le reste du Canada, sur les défis et les problèmes au lieu de se pencher sur la situation économique des diverses régions et en oubliant parfois les autochtones et notre patrimoine multiculturel? J'ai l'impression qu'on a très souvent tendance à regarder par le petit bout de la lorgnette. Cela ne veut pas dire qu'il est possible de régler toutes nos difficultés d'un seul coup, mais on ne tient pas suffisamment compte de l'ensemble du Canada. Vous avez environ 30 secondes pour faire le tour du problème.

M. Keaton: Je suis le premier à souhaiter que la question linguistique puisse être laissée de côté. Hier, j'ai passé la journée en compagnie du président de la Fédération des CLSC du Québec. Nous avons discuté de services de santé et de services sociaux et il est beaucoup plus agréable d'aborder ces questions que celle de la langue. Mais ce problème ne peut pas être réglé sans un respect mutuel pour les deux groupes linguistiques du pays, tant au niveau fédéral que provincial.

Mr. Duhamel: Agreed.

Mr. Keaton: If we do not have that respect, I do not know if anything else is possible. You have to have that respect to start with.

**Mr. Hilton:** If I may answer the first part of your question concerning a hierarchy between individual and collective rights, there is no inconsistency, in my submission, between individual rights and collective rights.

• 1200

With respect to the Supreme Court of Canada judgment on the signs, regrettably now the result is looked at more than the reasons, and the reasons of the court in that case demonstrated very well how collective rights and individual rights can be made to work together in a way that respects both types of rights.

Mr. Duhamel: Thank you for that clarification.

Mr. Nystrom: You mentioned a constituent assembly. I want to ask you this because you are a minority within your province, and you are concerned about a constituent assembly for reasons that I can understand. I want you to reply to those people in the country who say a constituent assembly should be elected across the country. There are some people who say we should take the 290–odd federal ridings and elect one person or two, or maybe even five per federal riding, to a constituent assembly.

You, sir, have said we have to keep it non-partisan. How do you keep it non-partisan? How do you keep the parties out? How do you keep various interest groups and blocs out? If we had a wide open election on this thing you could have, for example, the extreme right on one side or the left on the other side, or the centres, or the business community or unions or whatever, under umbrella organizations or the political parties.

I want you to comment on whether or not, if there is a constituent assembly, it should be elected, and if it is elected under our first past-the-post system, what is the likelihood of this reflecting the country as a whole in terms of the minorities, be it anglophones in Quebec or francophones outside, or black people or aboriginal people, or what have you?

**Prof. Scott:** All the conflicts, all the divisions, all the problems which we face are, of course, again reflected in the problems of making up a constituent assembly which is going to solve them.

The broad problems of composition involve, first of all, the distribution of members as between federal and provincial levels of government, and as amongst the provinces; the apportionment, if you like. Then there is the method of selection. Will they be elected? Will they be appointed? Will they be partly elected, partly appointed?

Then, even if you have solved that, you have the problem of how the decision is to be reached within the assembly. Will it be by a simple majority? Will it be by concurrent majorities in all the provinces which, bear in mind, is a matter which

[Traduction]

M. Duhamel: D'accord.

M. Keaton: Sans ce respect, je doute que le reste soit possible. Il faut commencer par là.

M. Hilton: Si vous me permettez de répondre à la première partie de votre question quant à l'importance relative des droits individuels et collectifs, personnellement, je ne vois aucune contradiction entre ces deux catégories de droits.

En ce qui concerne l'arrêt de la Cour suprême du Canada concernant l'affichage, malheureusement, on ne s'en tient plus aux raisons invoquées, lesquelles ont très bien démontré dans ce cas qu'il est possible de respecter à la fois les droits collectifs et les droits individuels.

M. Duhamel: Merci de cet éclaircissement.

M. Nystrom: Vous avez parlé d'une assemblée constituante. Je tiens à vous poser la question étant donné que vous constituez une minorité dans votre province et qu'une assemblée constituante vous fait peur pour certaines raisons que je comprends très bien. Je voudrais que vous répondiez à ceux qui proposent d'élire à une assemblée constituante des représentants de tout le pays. Certains estiment qu'il faudrait élire une ou deux personnes dans chacune des 290 circonscriptions fédérales ou peut-être même cinq par circonscription.

Vous avez dit que ce processus ne doit pas être sectaire. Comment s'en assurer? Comment tenir les partis politiques à l'écart? Comment empêcher les groupes d'intérêts particuliers et les divers blocs d'y participer? Si nous avions des élections générales à ce sujet, vous pourriez avoir, par exemple, l'extrême droite d'un côté et la gauche de l'autre ou encore le milieu des affaires ou les syndicats qui marcheraient derrière des grandes organisations ou des partis politiques.

Je voudrais savoir si, à votre avis, au cas où il y aurait une assemblée constituante, elle devrait être élue et si elle l'est selon le système traditionnel, dans quelle mesure elle représenterait l'ensemble du pays, y compris les minorités, qu'il s'agisse des anglophones du Québec ou des francophones des autres provinces ou encore des Noirs, des autochtones ou que sais-je encore?

M. Scott: Tous les conflits, toutes les dissensions, tous les problèmes que nous connaissons vont se poser de nouveau lorsqu'il s'agira de former une assemblée constituante pour les résoudre.

La composition de cette assemblée pose d'abord des difficultés en ce qui concerne la répartition des sièges entre le gouvernement fédéral et les provinces, d'une part, et entre les gouvernements provinciaux, d'autre part. Il s'agit ensuite d'établir le mode de sélection. Les représentants seront-ils élus ou nommés? Seront-ils en partie élus et en partie nommés?

Une fois ces questions réglées, il s'agit d'établir comment l'assemblée prendra une décision. Le fera-t-elle à la majorité simple? Ou faudra-t-il l'accord de la majorité des représentants de chacune des provinces, ce qui pose le

was discussed earlier in the context of isolating small provinces in the west in your case, or in the Maritimes? Will you require provincial majorities? Will you require three-quarters in the assembly as a whole?

All the problems you face and which you have to solve, simply reappear under another guise if you are going to go into a constituent assembly. Not to mention, of course, that the Government of Quebec has indicated that it is unacceptable.

If you had an elected constituent assembly in Quebec you would have the risk of some parties or some groups saying: Boycott the election. You might have a boycott or you might not. You might have ballots spoiled. You might have a problem of legitimacy. Of course, you could always have a constituent assembly whose function was to advise the federal government. We have looked at a constituent assembly and have given this rather muted and qualified response, saying obviously that we are concerned precisely because we are a minority here, and that if there is a constituent assembly we wish to be represented.

I suppose that if you had a constituent assembly, just speaking very much off-the-cuff, and if you decided the electoral process is the best process of legitimating it, something like proportional representation whereby various lists of candidates would be offered, voters might be able to choose within the lists amongst the order. There are various kinds of sophisticated list proportional representation systems, as you know, but if we had a list proportional representation system whereby effectively the linguistic minorities in Quebec could have whatever it was, 15% or however many it might be, of the representatives at the constitutional conference, that might be the best result from our point of view, assuming we went to the constituent assembly.

It seemed to us that the constituent assembly itself presented, as the president has indicated, problems so intractable that you would simply have as much problem debating the organization of the constitutent assembly as you would have solving the problems it is intended to solve. In other words, you would spend the next two years debating the structure of the constituent assembly.

• 1205

**Mr. Nystrom:** Then once there is consensus in the assembly, if there is one, how will that implicate the provincial governments and the Parliament of Canada?

Mr. Keaton: You still have to use the amending process.

Mr. Nystrom: Because the amending formula is still there.

Mr. Keaton: Yes, it is still there.

Mr. Nystrom: So really it would be a consensus-gathering body. If it were toally elected without the provincial or federal politicians, you may find they are not committed to the process and a Premier Wells or a Premier Devine or a Premier Keaton, whomever, may come along and say they do not like it and are saying no.

Mr. Keaton: What about Premier Nystrom?

[Translation]

problème, comme on en a déjà parlé, de l'isolement des petites provinces de l'Ouest ou des Maritimes? Faudra-t-il l'approbation de la majorité des provinces ou celle des trois quarts des représentants de l'assemblée constituante?

Tous les problèmes actuels se présentent simplement sous une autre forme si vous optez pour l'assemblée constituante. Sans oublier, évidemment, que le Québec s'y est opposé catégoriquement.

Si vous aviez une assemblée constituante élue, au Québec, certains partis ou certains groupes risquent de boycotter les élections. Il se peut qu'il y ait ou non un boycott ou que les bulletins de vote soient gâtés. La légitimité de l'assemblée peut être contestée. Bien entendu, vous pourriez toujours avoir une assemblée constituante dont le rôle serait de conseiller le gouvernement fédéral. Après avoir examiné la question, nous avons certaines réserves étant donné que nous sommes une minorité et que s'il y a une assemblée constituante nous voulons y être représentés.

Si vous aviez une assemblée constituante et si vous décidiez que le meilleur moyen de la légitimer serait d'élire ses membres selon le système de la proportionnelle, les électeurs pourraient choisir parmi diverses listes de candidats. Comme vous le savez, il existe plusieurs sortes de systèmes de représentation proportionnelle, mais si nous en avions un qui permettait aux minorités linguistiques du Québec d'obtenir, disons, 15 p. 100 des sièges à l'assemblée constituante, ce serait la solution idéale selon nous, en supposant que nous options pour l'assemblée constituante.

Comme le président l'a indiqué, l'assemblée constituante pose, selon nous, des problèmes tellement insolubles que son organisation soulèverait autant de difficultés que les problèmes qu'elle est censée résoudre. Autrement dit, vous passeriez les deux prochaines années à discuter de la structure de cette assemblée constituante.

- M. Nystrom: Une fois qu'il y aura entente au sein de l'assemblée, s'il y en a une, en quoi cela engagera-t-il les gouvernements provinciaux et le Parlement du Canada?
- M. Keaton: Il faudra quand même se servir du processus d'amendement.
- M. Nystrom: Parce que la formule d'amendement existe toujours.

M. Keaton: Oui.

M. Nystrom: Par conséquent, cette assemblée aurait pour rôle d'établir un consensus. Si elle est entièrement élue et si aucun politicien provincial ou fédéral n'y siège, il se peut que le premier ministre Wells, le premier ministre Devine ou le premier ministre Keaton déclare que le résultat ne lui plaît pas et y oppose un non catégorique.

M. Keaton: Et le premier ministre Nystrom?

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Mr. Nystrom.

Mr. Keaton, Professor Scott and Mr. Hilton, we thank you very much for appearing before the committee today. You have given us the special perspective of your very significant portion of the Quebec population. We thank you for that contribution to our deliberations.

Mr. Keaton: Thank you very much.

Le coprésident (M. Edwards): J'invite maintenant le professeur Alain Gagnon de l'Université McGill à prendre sa place à la table des témoins.

Professeur, la parole est à vous.

M. Alain Gagnon (professeur de sciences politiques à l'Université McGill): Je remarque qu'il y a très peu de représentants du gouvernement autour de la table. Je ne sais pas si c'est un boycott.

Le coprésident (M. Edwards): Il y a beaucoup de représentants du gouvernement à la table. Ceux de l'opposition doivent reprendre leur place.

M. Gagnon: Merci. J'ai intitulé cette présentation: «Dualité ou indépendance».

Je tiens d'abord à remercier les commissaires pour l'invitation qui m'a été faite de comparaître devant le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

Il y aura dix ans demain que la Reine Elizabeth II d'Angleterre proclamait la Loi Constitutionnelle de 1982. La crise constitutionnelle supposément résolue par ce geste s'éternise, et le Québec est toujours le grand absent à la table constitutionnelle. Le projet de rapatriement de M. Trudeau devait créer de nouveaux liens entre les Canadiens, mais voilà qu'ils sont plus divisés que jamais sur leur avenir. Le projet de rapatriement s'est en outre fait contre la volonté de l'Assemblée nationale, alors que l'opposition officielle et le parti ministériel ont exprimé leur déception commune.

Les Québécois qui ont fait la campagne du «non» au référendum de mai 1980 se sont sentis trahis plus que tous les autres, car ils ont cru que le gouvernement fédéral allait dans le sens d'une plus grande décentralisation et d'un plus grand respect pour la diversité. Il en fut tout autrement comme l'indique la décision de rapatrier unilatéralement la Constitution et d'y enchâsser une Charte des droits et libertés. Cette décision m'apparaît, ainsi qu'à plusieurs spécialistes dont le renommé constitutionnaliste Alan C. Cairns, non conforme à l'esprit fédéral.

Au coeur de la présente crise constitutionnelle, on retrouve quatre éléments centraux qui se recoupent et qui s'enchevêtrent: il s'agit du processus, du discours politique, des fondements et des rapports de force.

Plusieurs des intervenants à se présenter devant votre Comité ont mis l'accent sur la question de la procédure pour trouver une solution à l'impasse constitutionnelle. Je me réjouis que votre mandat soit plus large que cela, ce qui va me permettre de faire porter davantage l'accent sur la question du discours, des éléments définisseurs et des rapports de force.

[Traduction]

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup, monsieur Nystrom.

Monsieur Keaton, monsieur Scott et monsieur Hilton, nous vous remercions beaucoup de votre comparution. Vous nous avez fait part du point de vue particulier de l'élément très important de la population du Québec que vous représentez. Nous vous remercions de votre contribution.

M. Keaton: Merci beaucoup.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I shall now invite Professor Alain Gagnon from McGill University to sit at the table.

Professor, you have the floor.

Professor Alain Gagnon (Political Sciences, McGill University): I notice that there are very few government representatives around the table. I wonder if it is a boycott.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): There are many government representatives around this table. Those of the opposition should resume their seats.

**Prof. Gagnon:** Thank you. I have entitled this presentation: "Duality or Independence".

First of all, I wish to thank you for having invited me to appear before the Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada.

Queen Elizabeth II has proclaimed the Constitutional Act of 1982 10 years ago tomorrow. We are still facing the constitutional crisis that was supposed to be solved by that legislation and Quebec is not yet sitting at the constitutional table. The repatriation scheme of Mr. Trudeau should have created new ties between Canadians, but they are now more divided than ever about their future. Furthermore, the repatriation was made against the will of the National Assembly where the Official Opposition as well as the government party expressed their common disappointment.

Quebeckers who voted no in the May 1980 referendum have felt even more betrayed as they believed that the federal government was going towards more decentralization and more respect for diversity. It did otherwise as reflects its decision to unilaterally repatriate the Constitution and enshrine in it a Charter of Rights and Freedoms. As several experts such as Alan C. Cairns, the well-known constitutionalist, I do not see these gestures as in accordance with federalism.

There are four central elements which are interrelated in the present constitutional crisis: the process, the political discourse, the basic principles and the balance of power.

Several witnesses who appeared before your committee have addressed the process that will get us out of the constitutional deadlock. I am pleased that your mandate is somewhat larger, which will allow me to put more emphasis on the political discourse, the defining features and the balance of power.

• 1210

[Translation]

Je voudrais tout de même faire une remarque au sujet du processus. J'aimerais prendre mes distances vis-à-vis de ceux et de celles qui croient que la crise actuelle peut se régler en instituant les bons mécanismes, laissant croire que l'échec de l'entente du lac Meech aurait pu être évité si les instruments appropriés avaient été mis en place, d'où les idées souvent émises qu'il faut modifier la formule d'amendement de la Constitution, qu'il faut convoquer une assemblée constituante, qu'il faut tenir un référendum pancanadien ou encore qu'il faut en appeler au peuple dans une élection générale.

Il est impératif de s'arrêter au pourquoi. La question du comment est utile, mais si elle n'est pas mise dans son contexte, elle ne pourra répondre aux attentes de qui que ce soit. Ces options ne sont rien de plus que des leurres si les termes de référence ne sont pas définis en tenant compte du principe de la dualité culturelle, de la dualité linguistique et de la dualité politique. C'est à cette condition seule que le Québec acceptera de dialoguer avec les représentants du Canada hors Ouébec.

Le processus de révision constitutionnelle est froidement analysé au Québec. Il est évident que l'entité québécoise ne peut s'accommoder d'un système de négociation à 11 et dont l'agenda est pour l'essentiel décidé par Ottawa. Soulignons au passage que la formule d'amendement implique qu'il serait plus facile pour le Québec de sortir de la fédération canadienne avec l'appui de sept provinces et 50 p. 100 de la population et des deux Chambres fédérales que de modifier la formule elle-même, ce qui nécessiterait l'unanimité des intervenants.

Depuis de nombreuses années, le gouvernement du Québec a appuyé ses revendications sur le fait que la province constitue une société distincte, d'où l'idée d'en arriver à un partage des pouvoirs qui soit équitable entre les deux ordres de gouvernement et qui respecte les besoins spécifiques du Québec. Loin d'en être venue à un nouveau partage des pouvoirs favorable au Québec, la province s'est vue imposer un rapatriement et une Charte des droits et libertés. Cette dernière, rappelons-le, remet en question le principe de la suprématie de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire de l'autorité du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire.

L'impasse actuelle est totale puisque les objectifs poursuivis par le Canada hors Québec et ceux recherchés par le Québec ne s'appuient pas sur le même raisonnement. Ailleurs au Canada, on se cantonne derrière trois principes pour refuser au Québec le statut distinct demandé: l'égalité des provinces, qui est confirmée par la formule d'amendement, l'égalité des personnes, qui s'appuie sur la Charte, et la reconnaissance du gouvernement fédéral comme instance supérieure.

Dans une étude sur le point de paraître, j'ai pu constater qu'au cours des 30 dernières années, le point de vue du Québec sur le fédéralisme est resté inchangé. Ce qui s'est transformé, c'est la lecture qu'en font les Canadiens hors

I would still like to make a comment on the process. I would like to distance myself vis-à-vis those who think that the present crisis can be settled by finding the proper mechanisms, leading one to believe that the failure of the Meech Lake agreement could have been avoided if the appropriate instruments had been in place and from that come the oft heard ideas that we have to modify the Constitution's amending formula, that we have to have a constituent assembly, that we have to hold across Canada a referendum or even that we will have to call upon the people in a general election.

It is imperative to look at the why. The how is useful but if it is not put back into its proper context it will never meet anyone's expectations. These options are no more than red herrings if terms of reference are not defined taking into account the principles of cultural duality, linguistic duality and political duality. That is the only condition under which Quebec will accept to speak to the representatives of the rest of Canada outside Ouebec.

The process of constitutional review is being cooly analysed in Quebec. It is clear that the Quebec community cannot settle for a bargaining system made up of 11 parties whose agenda is essentially decided upon by Ottawa. We should point out in passing that the amending formula implies that it would be easier for Quebec to leave the Canadian federation with the support of seven provinces and 50% of the population plus the two federal Chambers rather than amend the formula itself which would require the unanimity of all interested parties.

For many years the Quebec government has supported its demands based on the fact that the province is a distinct society and, flowing from that, the idea of agreeing on a sharing of powers equitable for both levels of government which would respect Quebec's specific needs. Far from arriving at a new sharing of powers favourable to Quebec, the province suffered the imposition of a repatriation and a Charter of Rights and Freedoms. It should be pointed out that the later calls into question the principle of the National Assembly's supremacy, in other words, the authority of the executive power over the legislative.

The present deadlock is total because both objectives pursued by the rest of Canada outside Quebec and those pursued by Quebec are not based on the same logic. The rest of Canada barricades itself behind three principles to refuse Quebec the distinct status it is seeking. Equality of provinces, confirmed by the amending formula, equality of persons, based on the Charter, and recognition of the federal government as the supreme jurisdiction.

In a study about to be published, I have noted that during the last 30 years Quebec's point of view on federalism has remained unchanged. What has changed is the way it is interpreted by the rest of Canadians outside Quebec. Thus, if

Québec. Ainsi, si pendant la plus grande partie des années 60, le Canada hors Québec était relativement réceptif à la notion des deux peuples fondateurs, cette même pensée l'irrite de plus en plus aujourd'hui.

Un bref retour sur les commissions royales nous permet de constater qu'avec les années, la notion de dualité a été mise au rancart. Elle fut édulcorée en 1971 avec l'instauration de la politique sur le multiculturalisme comme un nouvel élément définisseur de la société canadienne. Puis, en 1979, avec la Commission Pepin-Robarts, elle fut à nouveau diluée avec la reconnaissance du régionalisme qui réduisait le Québec à une région avec des besoins particuliers. On a affirmé le statut d'égalité entre les provinces au chapitre des ententes administratives, toujours pour atténuer le caractère distinct du Québec. En 1982, c'était l'enchâssement de la Charte des droits et libertés par Pierre Trudeau, à qui, on le sait, répugne l'idée des communautés. De la dualité canadienne, on passait donc au pluralisme culturel en 1971, au régionalisme en 1979 et à l'individualisme en 1982. C'est ainsi que la nation québécoise en est venue à être définie par les preneurs de décisions à Ottawa, et par bon nombre de Canadiens hors Québec, comme une minorité au Canada. Ce changement de perception est significatif, puisqu'il redéfinit les rapports de pouvoir de manière déterminante et qu'il remet en question le sens de l'expérience canadienne pour les Québécois.

M. Trudeau retire beaucoup de satisfaction de cette mouvance, lui qui n'a jamais accepté la vision du fédéralisme fondée sur deux ordres de gouvernement, souverains dans leurs sphères respectives. Ignorant la division des pouvoirs, M. Trudeau a souventes fois passé outre à la juridiction provinciale en cherchant à établir une filiation directe entre les citoyens et le gouvernement fédéral. Ni la subsidiarité, concept pourtant très populaire en Europe, ni le respect de l'instance provinciale n'ont été au centre de ses préoccupations.

D'emblée, un changement majeur du processus ne modifierait rien aux rapports de force entre Ottawa et les provinces, ou même entre Québec et l'entité sociologique hors Québec. Changer quoi que ce soit au niveau du processus sans avoir fait l'examen des fondements n'apporterait que très peu de solutions au problème. Si les changements envisagés en ce moment par les tenants du fédéralisme se font sans qu'il y ait eu reconnaissance de l'interprétation différenciée que les Québécois et les Canadiens hors Québec se font du fédéraliste, l'exercice est voué à l'échec.

#### • 1215

Le rapatriement de 1981 a remis en question les acquis historiques du Québec en rompant avec une des principales conventions acceptées jusqu'alors, soit l'existence de son droit de veto. D'un trait, on venait de signaler aux Québécois que leur assemblée nationale ne jouissait plus de l'autorité politique pour protéger l'un des deux peuples fondateurs. Les règles du jeu avaient été modifiées sans le consentement du Québec qui devait, de surcroît, s'y assujettir.

Il est donc ironique que, près de 30 ans après que Lester B. Pearson eut enclenché le processus de refonte constitutionnelle afin de rendre le fédéralisme canadien plus conforme aux aspirations du Québec, c'est toujours cette

#### [Traduction]

during most of the '60s the rest of Canada outside Quebec was relatively receptive to the idea of two founding peoples, this same idea is becoming more and more irritating to it today.

A brief examination of the Royal Commissions brings us to the conclusion that over the years the idea of duality has been set aside. It was watered down in 1971 with the adoption of the policy on multiculturalism as being a new defining element of Canadian society. Then, in 1979, with the Pepin-Robarts Commission, it was watered down still further with the recognition of regionalism thus reducing Quebec to a region with particular needs. The status of equality between provinces was confirmed under the heading of administrative agreement always with the objective of fuzzifying Ouebec's distinctiveness. In 1982, we had the entrenchment of the Charter of Rights and Freedoms by Pierre Trudeau who, as we all know, finds the idea of communities repugnant. From Canadian duality we went to cultural pluralism in 1971 then to regionalism in 1979 and to individualism in 1982. That is how the nation of Quebec has come to be defined by the decision-makers in Ottawa and by a good number of Canadians outside of Quebec as being a minority in Canada. This change in perception is significant as it redefines the balance of power quite definitely and it brings into question the meaning of the Canadian experience for Quebeckers.

Mr. Trudeau gets much satisfaction from this confusion as he never accepted the vision of federalism based on two levels of government each being sovereign in its respective sphere. Ignoring the division of powers, Mr. Trudeau oft ignored provincial jurisdiction and tried to establish direct communications between the country's citizens and the federal government. Neither subsidiarity, although a very popular concept in Europe, nor the respect of provincial authorities were a major of his.

At the outset, any major change in process would change nothing in the sharing of powers between Ottawa and the provinces or even between Quebec and the sociological entity outside Quebec. Changing anything in the process without having examined the basics would result in only very minor solutions to the problem. If the changes presently envisioned by the proponents of federalism are carried out without any recognition of the different interpretation that Quebecers and Canadians outside Quebec give to federalism, the exercise will be futile.

The repatriation in 1981 called into question Quebec's historical privileges by rejecting one of the primary conventions accepted until then, namely, its veto right. With a single stroke, Quebecers were informed that their National Assembly no longer had the political authority to protect one of the two founding peoples. The rules of the game had been changed without Quebec's consent and, furthermore, it was supposed to accept them.

It is therefore ironic that almost 30 years after Lester B. Pearson started the process of constitutional restructuring in order to make Canadian federalism conform more closely to Quebec's aspirations, this same province has not yet joined

même province qui tarde à rentrer dans le rang. Cela s'explique puisque pour l'essentiel, l'Acte constitutionnel de 1982 se fonde sur l'interprétation que les Canadiens hors Québec donnent du fédéralisme et fait fi de la vision du Québec.

L'évolution du discours représente, quant à moi, la pierre angulaire du présent débat. Pendant de nombreuses années, les champions du fédéralisme dur et les tenants du fédéralisme flexible se sont abreuvés à deux traditions différentes. Au Canada hors Québec, la majorité des interventions s'inscrivent dans la tradition américaine, qui est peu respectueuse de la diversité dans son projet de construction de l'État. Par contre, le Québec s'inspire de la tradition européenne, d'où son penchant pour la construction du fédéralisme appuyé sur les États membres.

La Charte des droits et libertés vient porter un dur coup à la vision européenne du fédéralisme puisqu'elle est l'émanation de la conception d'un État unicéphale. Certains, dont Gary Caldwell, croient même que la Charte va aussi à l'encontre de l'héritage britannique puisqu'elle remet en question le principe de la suprématie parlementaire pour confirmer l'existence d'un gouvernement par les juges.

Les débats sur la question constitutionnelle ont pris des proportions telles que le moment de la rupture approche dangereusement. Pendant des années, les intervenants politiques s'étaient contentés de relever les problèmes et proposaient des solutions ponctuelles, le plus souvent par le biais des commissions royales.

Le génie du fédéralisme canadien était d'accepter et d'encourager la diversité. Mais voilà que cela est rendu impossible étant donné l'enchâssement de la Charte des droits et libertés qui bloque toute modulation réelle, d'un océan à l'autre.

Ironiquement, c'est l'établissement de la Charte qui risque de causer la perte du Canada en se substituant au premier élément définisseur de la société canadienne, soit la dualité. La solution de la crise constitutionnelle canadienne ne peut donc être trouvée sans que la communauté du Canada hors Québec, en tant que communauté distincte et consciente de l'être, fasse le point sur ce qu'elle est prête à partager avec le Québec. Cela pourrait avantageusement se décider dans le cadre de la tenue d'une assemblée constituante sans la participation du Québec—j'insiste là-dessus—et sans la participation d'élus fédéraux ou provinciaux en provenance du Québec.

Une fois cette étape accomplie, nous serons à même de constater s'il y a une volonté de reconnaître le Québec à part entière et de respecter sa spécificité dans toute son ampleur. Le Québec a déjà mis sur pied, aux termes des travaux de la Commission Bélanger-Campeau, une équipe appelée à faire l'évaluation des propositions qui pourraient venir du Canada hors Québec. Le résultat de cette démarche serait par la suite soumis à un référendum pancanadien suivant le principe de la double majorité, une majorité devant être obtenue à la fois au Canada hors Québec et au Québec. Seule une victoire dans les deux entités sociologiques pourrait permettre de trouver une solution à la présente crise. Advenant le rejet des propositions, le Canada pourrait dès lors se scinder amicalement en respectant le droit de chaque entité à sa spécificité.

### [Translation]

the ranks. This is explained by the fact that the Constitution Act, 1982 reflects primarily the interpretation that Canadians outside Quebec have given to federalism and ignores Quebec's vision.

The development of the discussion represents, in my opinion, the keystone of the present debate. For many years, the champions of rigid federalism and the proponents of flexible federalism have drawn their inspiration from two different traditions. In Canada outside Quebec, most speakers are steeped in the American tradition, which has shown little respect for diversity in the process of creating nationhood. On the other hand, Quebec draws upon the European tradition, hence, its inclination to construct a federalism based upon member states.

The Charter of Rights and Freedoms has dealt a severe blow to the European vision of federalism, as it arises out of the unitary conception of the state. Some people, including Gary Caldwell, even believe that the Charter also conflicts the British heritage, because it challenges the principle of parliamentary supremacy to establish government by the judges.

The debates on the constitutional issue have brought us dangerously close to the breaking point. For years, political representatives were content to raise problems and proposed ad hoc solutions, usually by means of Royal Commissions.

The key to Canadian federalism was that it accepted and encouraged diversity. But now this has become impossible because the Charter of Rights and Freedoms has been enshrined and it prevents any real modulation, from coast to coast.

Ironically, it is the Charter that risks destroying Canada because it overrides the primary element that defined Canadian society, namely, duality. The Canadian constitutional crisis will not be solved unless Canadians outside Quebec understand that they are a distinct community and state what they are willing to share with Quebec. It might be worthwhile to decide this in the context of a constituent assembly without Quebec—and I insist on this—and without the participation of federal or provincial elected representatives from Quebec.

When this has been done, we will be able to determine if there is the will to fully recognize Quebec and to respect all elements of its distinct nature. Following the Bélanger-Campeau Commission, Quebec has already set up a task force to evaluate the proposals that might be made by Canadians outside Quebec. The results of this step would then be submitted to a pan-Canadian referendum based on the principle of a double majority, i.e., a majority would have to be obtained in both Canada outside Quebec and in Quebec. Only proposals that would be carried in both sociological units would yield a solution to the present crisis. If the proposals were rejected, Canada could then split amicably by respecting the right of each entity to its specialness.

En somme, je dirais que oui, il y a la procédure, mais que derrière elle, il y a, et de façon encore plus déterminante, la question des fondements et des rapports de force. Toute solution constitutionnelle ne pourra être durable que si ces deux éléments sont mis à contribution.

J'aimerais terminer par une citation de René Lévesque dans Option Québec, qui est en fait une mise en garde que je partage entièrement:

Si le Québec s'engageait dans des pourparlers de révision des cadres actuels et qu'il y persistait, dans 100 ans, il ne serait pas encore sorti du bois. Mais alors il est bien probable que ce qui resterait du Québec et de cette nation, qui doit présentement chercher à s'y faire une patrie, ne vaudrait plus guère la peine qu'on en parle.

En somme, si les protagonistes demeurent campés dans leur position, il est fort probable que ce sera la fin du Canada, en tout cas la fin du Canada avec le Québec. Merci.

• 1220

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Merci, monsieur le professeur Gagnon.

M. Duhamel: Monsieur Gagnon, merci pour votre présentation.

Vous semblez croire que le Canada hors Québec est plus ou moins homogène. Il y a très peu de sociétés qui le sont, même le Québec où la grande majorité des gens parlent français ou ont le français comme langue maternelle.

Est-ce que j'ai mal interprété vos commentaires? Le Canada hors Québec compte quand même presque un million de francophones hors Québec et presque un million d'autochtones.

M. Gagnon: J'ai bien compris votre message. C'est votre jeu que de parler de pluralisme culturel. J'en ai parlé dans mon texte. C'est votre jeu, et vous faites bien de le faire. Je suis conscient qu'il y a des diversités au Canada anglais. J'y ai passé les 13 dernières années de ma vie et je ne suis pas certain d'être revenu, parce que j'enseigne présentement à l'Université McGill.

Cela dit, ayant vécu à Vancouver, à Ottawa et dans d'autres communautés canadiennes, j'ai pu constater qu'il y avait certainement des différences d'une région à l'autre. Cependant, je dois remonter à 1982, puisque que l'argument remonte à 1982. Il y a eu un consensus parmi les entités hors Québec. On en est venu à une entente comme on vient à des ententes depuis 1971. Ces gens-là arrivent à des ententes parce que leur définition du pays s'appuie sur le pluralisme culturel, alors que celle des Québécois dans leur ensemble s'appuie non pas sur le pluralisme culturel dans une base métaphysique, mais plutôt sur une base de dualité entre les deux grandes communautés. Tant et aussi longtemps qu'on ne sera pas capable d'accepter ces divergences-là, surtout au niveau des fondements qui alimentent le fédéralisme et nos deux visions du fédéralisme, on fera fausse route.

M. Duhamel: Je vous suis, mais j'aimerais quand même poursuivre un peu.

Pour vous, quelles sont les valeurs de ce Canada hors Québec? Qu'est-ce que cela représente au point de vue des idées politiques, sociologiques, psychologiques, économiques, etc.? Est-ce qu'il y a un consensus? Pour ma part, je ne le [Traduction]

In short, I would say that there is a procedure, but that behind it, even more fundamentally, are the basic issues and the balance of power. Any constitutional solution will not be sustainable if it does not involve these two elements.

I would like to conclude with a quotation from René Lévesque in *Option Québec*, which contains a caution that I fully support:

If Quebec entered into discussions on changes within the present structures, and if this continued for 100 years, it would still not be out of the woods. But then it is quite probable that what would remain of Quebec and this nation, that is presently trying to become a country, it will no longer be worth talking about.

In short, if the protagonists remain in their current position, this very likely means the end of Canada, or at least the end of Canada with Quebec. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you, Professor Gagnon.

Mr. Duhamel: Mr. Gagnon, thank you for your presentation.

You seem to believe that Canada outside Quebec is more or less homogeneous. Very few societies are, even Quebec where a large majority of people speak French or have French as their mother tongue.

Have I misunderstood your comments? Canada outside Quebec still has almost a million francophones and almost a million native people.

**Prof. Gagnon:** I understood your message. Your game is to speak of cultural pluralism. I mentioned this in my speech. This is your game, and you can stick to it. I realize that there is diversity in English Canada. I spent the past 13 years of my life there and I am not sure that I have left, because I now teach at McGill University.

I have lived in Vancouver, Ottawa and other Canadian communities, and I discovered that there were certainly differences from one region to another. However, I have to go back to 1982, because the argument starts then. There was a consensus among the communities outside Quebec. Agreement was reached, as agreement has been reached since 1971. Those people reach agreements because their definition of a country is based upon cultural pluralism, whereas that of Quebeckers as a whole is not based upon any sort of metaphysical cultural pluralism but rather on the duality of the two major communities. Unless and until we are able to accept these divergent views, particularly with respect to the basis of federalism and our two visions of federalism, we will be on the wrong track.

Mr. Duhamel: I follow you, but I would still like to continue a little.

In your opinion, what are the values of this Canada outside Quebec? What is its political, sociological, psychological and economic outlook? Is there a consensus? Personally, I do see it. You must know that we are talking

vois pas. Vous n'êtes pas sans savoir qu'on parle de deux territoires, de neuf provinces, d'une énorme province comme l'Ontario qui compte presque 10 millions d'habitants et de l'Île-du-Prince-Édouard qui compte 130,000 habitants. Est-ce qu'il y a quelque chose d'homogène là?

M. Gagnon: Il y a des choses homogènes, bien sûr. Il y a des choses homogènes que nous, Québécois, et vous, Canadiens hors Québec, partageons. Par exemple, on partage une définition au niveau de la politique canadienne. On voudrait reconnaître les droits des individus et leur donner des avantages sociaux. On partage cela, mais on partage aussi cela avec d'autres communautés, notamment la communauté suédoise. On partage des éléments. On ne partage pas les montagnes Rocheuses. Il y en a qui vivent d'un côté et il y en a qui vivent plus loin. Ce n'est pas la fin du monde. Il faut vivre avec cela.

De toute façon, il y a des éléments qui sont partagés, soit du côté du Canada hors Québec, soit du côté québécois, mais en général, je dirais qu'il y a une différence philosophique fondamentale au niveau de l'interprétation que nous avons du fédéralisme, qui s'articule davantage à partir de l'approche européenne qui encourage le respect de la différence. Pour nous, c'est fondamental.

Ce que vous nous proposez, c'est d'éliminer la différence, d'éliminer la diversité, sauf au niveau du discours. Vous faites de beaux discours, mais vous nous parlez plutôt de pluralisme pour noyer la majorité québécoise.

- M. Duhamel: Faites attention à la façon dont vous définissez le «vous». Il avait le doigt pointé vers moi!
- M. Gagnon: Vous, du Canada hors Québec. J'ai l'impression que vous avez parlé au nom du Canada hors Québec.
- M. Duhamel: Non, je parle au nom du Comité en ce moment. Je pose des questions. J'essaie de m'éduquer, de me sensibiliser, de comprendre davantage afin de pouvoir faire des compromis si possible.

Vous dites que le génie du fédéralisme canadien était d'accepter et d'encourager la diversité. Vous nous avez donné une raison pour laquelle cela n'existe plus, selon votre interprétation. Pourquoi est-ce que cela ne pourrait pas recommencer à exister puisque vous dites que cela a déjà existé?

M. Gagnon: Un peu plus loin dans le texte, j'indique que, pour que cela puisse exister de nouveau, il faudrait le phénomène de la modulation de la Charte des droits et libertés. Il y a des besoins spécifiques au Québec. Tant et aussi longtemps que la Charte des droits et libertés va s'applique romme elle s'applique présentement, il sera très difficile d'avoir de la modulation. Cela crée une instance autre qui vient diminuer le caractère distinct du Québec. C'est la victoire de M. Trudeau en 1982. Il aura gagné son pari, mais peut-être ce pari amènera-t-il la fin de ce pays que nous partageons maintenant.

• 1225

M. Duhamel: Je veux vous assurer que je n'ai aucunement l'intention de diminuer l'importance du Québec. Au contraire, j'aimerais l'augmenter comme j'aimerais augmenter l'importance de tout le Canada.

### [Translation]

about two territories, nine provinces, one enormous province, Ontario, with almost 10 million people and Prince Edward Island, which has 130,000 inhabitants. Is there anything homogeneous in that?

Prof. Gagnon: Of course, there are points in common, things that we Quebeckers and you Canadians outside Quebec share. For example, we share a definition of Canadian policy. We wish to recognize the rights of individuals and provide them with social benefits. We share this, but so do other communities, notably Sweden. We share some things. We do not share the Rocky Mountains. Some people live on one side and others live further away. It is not the end of the world. We have to live with it.

In any case, some things are shared, either in Canada outside Quebec or in Quebec, but in general I would say that there is a fundamental philosophical difference in our interpretation of federalism, which is based more on the European approach that promotes respect for differences. To us, this is basic.

You are proposing that we elminate the difference, and eliminate diversity, except as rhetoric. You make fine speeches, but you talk to us about pluralism to submerge the Quebec majority.

Mr. Duhamel: Be careful how you define "you". He was pointing his finger at me!

Prof. Gagnon: You from Canada outside Quebec. I felt that you spoke for Canada outside Quebec.

Mr. Duhamel: No, I am speaking on behalf of the committee at this moment. I am asking questions. I am trying to learn, to become more aware and to increase my understanding so as to be able to make compromises, if possible.

You say that the genius of Canadian federalism used to be accepting and encouraging diversity. You gave us a reason why this spirit no longer existed, according to your interpretation. Why could it not be revived, since you say that it has already existed?

Prof. Gagnon: A little further in the document, I said that for it to recur, it would be necessary to modulate the Charter of Rights and Freedoms. There are specific needs in Quebec. As long as the Charter of Rights and Freedoms continues to apply as it does now, it will be very difficult to have any adaptation. This creates outside entity that diminishes the distinct character of Quebec. This was Mr. Trudeau's victory in 1982. He won his bet, but this bet may lead to the end of the country that we now share.

Mr. Duhamel: I want to assure you that I have no intention whatever of diminishing Quebec's importance. On the contrary, I would like to increase it as I would like to increase the importance of all of Canada.

M. Gagnon: Je suis d'accord avec vous, mais j'aimerais quand même vous répondre.

Depuis 1971, donc depuis 20 ans, les représentants du Canada à Ottawa diminuent le Québec. On a parlé de politique de multiculturalisme. Pourquoi? Pour atténuer la dualité canadienne. C'est la première stratégie. Deuxième stratégie: À la commission Pepin-Robarts—il y a ici des commissaires qui ont siégé à cette commission—, on a eu la question du régionalisme. Pourquoi la question du régionalisme? Encore une fois, pour diluer le rôle et l'importance du Québec, pour faire du Québec une région parmi tant d'autres. Finalement, il y a eu la Charte des droits et libertés pour faire des Québécois des citoyens à part entière et à part égale, mais des individus qui, pris en majorité, sont finalement des minorités.

M. Duhamel: On a des interprétations différentes, mais je dois céder la parole à ma collègue. J'aimerais bien pouvoir continuer le débat.

Mme Maheu: Monsieur Gagnon, merci pour votre présentation. Comme mon collègue, je ne suis pas du tout d'accord sur votre perception de bien des choses. Je pense que le Canada n'a jamais introduit l'élément du multiculturalisme pour diminuer ou diluer l'importance du Québec. On vient de terminer une tournée de ce pays, et on n'a vu personne qui voulait diminuer ou diluer l'importance du Québec au sein du Canada.

Je voudrais soulever un point sur l'assemblée constituante. Vous dites qu'elle pourrait ou devrait se tenir sans le Québec. J'aimerais avoir votre avis. Pour ma part, je ne suis pas du tout d'accord qu'une telle assemblée siège sans le Québec. Je m'explique.

Une soixantaine de groupes multiculturels habitent le Québec. Les autochtones habitent le Québec. Il y a aussi des anglophones qui voudraient être pris en considération et qui voudraient participer à une assemblée constituante. Comme élue du Québec à Ottawa, je voudrais aussi être là. Pouvez-vous me dire pourquoi, en tant que Québécois et Canadiens, on n'aurait pas le droit d'assister à une assemblée constituante? Est-ce simplement parce que c'est le fédéral qui la convoquerait?

M. Gagnon: On veut apporter des solutions à la crise présente. Le Québec a été mis de côté en 1981, et ce n'est pas la première fois, parce qu'on ne pouvait pas en arriver à une entente. Ensuite, on a eu l'entente de principe du lac Meech. On a vu ce qui s'est passé. Subséquemment, le Québec a décidé d'instituer la Commission Bélanger-Campeau. Lors des travaux de la Commission, on a entendu des Québécois de différentes origines, de différentes appartenances linguistiques, de différentes régions. Je pense qu'on a entendu le Québec réel. Le Québec s'est exprimé. Je pense qu'on doit maintenant entendre le Canada hors Québec pour pouvoir discuter davantage. Dans ce sens-là, le Canada hors Québec vous exclut automatiquement et exclut des gens comme peut-être même M. Mulroney et M. Chrétien. Je n'en veux pas à ces gens-là d'être des Québécois qui sont à Ottawa, mais je pense qu'en tant que Québécois,

[Traduction]

Prof. Gagnon: I agree with you, but I would still like to give you an answer.

Since 1971, for the past 20 years, Canada's representatives in Ottawa have diminished Quebec. A multiculturalism policy was mentioned. Why? To attenuate the Canadian duality. This is the first strategy. The second strategy, the Pepin-Robarts Committee—some of the members here sat on that committee—raised the matter of regionalism. Why regionalism? Again, to dilute Quebec's role and importance, to make Quebec a region among others. Finally, the Charter of Rights and Freedoms made Quebeckers full and equal citizens, but most of them ultimately have minority status.

Mr. Duhamel: We have different interpretations, but I have to yield the floor to my colleague. I would certainly like to be able to continue the discussion.

Mrs. Maheu: Mr. Gagnon, thank you for your presentation. Like my colleague, I certainly do not subscribe to your perception of many things. I do not think that Canada ever introduced the multiculturalism aspect to diminish or dilute Quebec's importance. We have just finished a tour of the country, and we did not meet anyone who wished to diminish or dilute Quebec's importance in Canada.

I would like to raise a point with respect to a constituent assembly. You say that it could or should be held without Quebec. I would like your opinion. Personally, I do not at all agree that such an assembly should sit without Quebec. I will explain.

There are approximately 60 multicultural groups in Quebec. Natives live in Quebec. There are also Anglophones who would like to be considered and take part in any constituent assembly. As an elected representative from Quebec in Ottawa, I would also like to be there. Can you tell me why, as Quebeckers and Canadians, we would not be entitled to participate in a constituent assembly? Is it merely because it would be convened by the federal government?

Prof. Gagnon: We are trying to solve the current crisis. Ouebec was ignored in 1981, and it was not the first time, because it was not possible to reach an agreement. Then, there was the agreement in principle at Meech Lake. We saw what happened. Subsequently, Quebec decided to set up the Bélanger-Campeau Commission. During the Commission's deliberations, Quebeckers of various origins, of different languages and from different regions were heard. I think the real Quebec was heard. Quebec spoke out. I think that we must now hear Canada outside Quebec to be able to continue the discussion. In this respect, Quebec outside Canada automatically excludes you and may exclude people like Mr. Mulronev and Mr. Chrétien. I do not hold a grudge against these people because they are Quebeckers in Ottawa, but I think that as Quebeckers, they should automatically exclude themselves and let Canadians outside Quebec decide upon

ils devraient s'exclure automatiquement et laisser les Canadiens hors Québec décider de l'avenir de leur pays à eux. Compte tenu des demandes et des obligations qu'il y a à l'extérieur du Québec, s'ils veulent faire des propositions au Québec, ils en feront. Cela pourrait se faire par le truchement d'un comité dans le genre de celui qui a été institué par le gouvernement de M. Bourassa ou d'autres façons.

Comme je l'ai dit, la question de la procédure n'est pas l'aspect qui m'apparaît le plus important. Le plus important pour moi, ce sont les fondements, les éléments définisseurs de la société et du fédéralisme. Il faut s'entendre là-dessus. Nous avons deux définitions du fédéralisme, une qui est très américaine, qui est celle du Canada hors-Québec en général et de M. Trudeau, et l'autre qui est très européenne, qui est celle que j'aimerais vous vendre et celle que la majorité des Québécois partagent, je pense.

• 1230

Mme Maheu: Mais on n'est pas l'Europe. On est un pays bien spécial. Tout le monde autour de cette table veut sauver ce pays. Vous avez dit que M. Mulroney et M. Chrétien ne devaient pas parler au nom du Québec lors d'une assemblée constituante. Si on ne se parle pas, si on se parle seulement entre anglophones. . . Lors de rencontres, il y a parfois eu des premiers ministres qui n'ont pas voulu rester. Ils sont sortis des rencontres. Ce n'est pas la population. Lors d'une assemblée constituante, s'il y en a une, c'est Joe Public qui va parler. C'est ce que l'on a vu à travers ce pays. Je m'oppose fortement quand vous me dites qu'une francophone ne doit pas parler au Canada anglais au nom du Québec.

M. Gagnon: Vous interprétez mon texte faussement. Je n'ai pas parlé de francophones, mais de Québécois. Si vous faites des rapprochements entre être Québécois et être francophone ici, au Québec, vous allez dans la mauvaise direction. Mon intervention, madame, n'est pas dans ce sens-là. Je suis un Québécois, mais je pourrais tout aussi bien être un anglophone québécois. Je vous en veux de voir une telle insinuation dans ma déclaration.

Mme Maheu: Vous ne voulez pas que M. Chrétien et M. Mulroney entrent dans une telle discussion. Ils ont le droit de le faire comme vous et comme moi. Ce sont des Québécois. On est Canadiens également.

Mme Bertrand: Monsieur Gagnon, je pense que vous faites une analyse très lucide et très juste de la situation. Comme vous avez vécu à Vancouver, à Toronto et dans d'autres provinces, vous connaissez bien le reste du Canada.

J'ai appris, au cours des dernières semaines, la différence qu'il pouvait y avoir entre nos deux cultures. Je pense, par exemple, à la façon de définir ou de voir la Charte des droits et libertés. Il semble que les anglophones tiennent beaucoup à ces droits individuels, tandis que nous, peut-être à cause de notre culture européenne et de nos antécédents, nous pensons surtout aux droits collectifs. Avez-vous des éléments de dialogue ou de solution à proposer au reste du Canada?

J'ai entendu un professeur d'histoire pendant notre tournée. Il s'agit d'un ancien sous-ministre, ancien conseiller d'un premier ministre et professeur d'histoire dans une université, qui enseignait à ses étudiants que le Canada était [Translation]

the future of their country. In view of the demands and obligations outside Quebec, if they want to propose something to Quebec, they will do so. This could be done through a committee like the one that Mr. Bourassa's government has created or by other means.

As I said, the procedural aspect is not, in my opinion, the most important. The key things for me are the basic elements that define society and federalism. We must agree on these. We have two definitions of federalism, one which is very American and which is that of Canada outside Quebec in general and Mr. Trudeau's the other which is very European, which is the one that I would offer you and that I think the majority of Quebeckers share.

Mrs. Maheu: We are not in Europe. This is a very special country. Everybody around this table wants to save this country. You said that Mr. Mulroney and Mr. Chrétien should not speak for Quebec in a constituent assembly. If we do not speak to each other, if it is only anglophones talking to one another—Some first Ministers sometimes did not always want to stay at meetings. They left. That was not the public. In a constituent assembly, if there is one, it is Joe Public who will speak. This is what we have seen across the country. I strongly disagree when you tell me that a francophone must not speak to English Canada on behalf of Quebec.

**Prof. Gagnon:** You are misinterpreting my text. I did not speak about francophones, but Quebeckers. If you associate being a Quebecker and being a francophone here, in Quebec, you are making a mistake. That was not the thrust of my argument. I am a Quebecker, but I might just as well be an English-speaking Quebecker. I resent your making that inference from my speech.

Mrs. Maheu: You do not want Mr. Chrétien and Mr. Mulroney involved in such a discussion. They have the same right to be involved as you and I. They are Quebeckers. We are also Canadians.

Mrs. Bertrand: Mr. Gagnon, I think that you have given a very lucid and correct analysis of the situation. Since you have lived in Vancouver, Toronto and in other provinces, you know the rest of Canada well.

During the last few weeks, I have learned what a difference can exist between our two cultures. For example, I am thinking of the way of defining or viewing the Charter of Rights and Freedoms. Anglophones seem to be particularly attached to these individual rights, while we, perhaps because of our European culture and roots, think primarily of collective rights. Do you have any points of discussion or elements of a solution to propose to the rest of Canada?

I listened to a history professor during our tour. He is a former deputy minister, former adviser to a Prime Minister and a university history professor who taught his students that Canada was one nation. I asked him: In 1991, is it still

one nation. Je lui ai posé la question: En 1991, est-ce encore possible qu'on enseigne cela dans nos universités canadiennes? Je vous demande peut-être un miracle, mais comment est-ce possible? Vous recommandez qu'une constituante composée du reste du Canadase réunisse et propose des choses au Québec. Je ne vois pas comment on va y arriver parce qu'il y a trop de différence, trop de décalage.

M. Gagnon: On peut y arriver si on change le discours politique.

Mme Bertrand: Quel discours politique? Par qui?

M. Gagnon: Le discours majoritaire, c'est le discours qui est tenu par des Canadiens hors Québec, ce que j'appelle l'entité sociologique du Canada hors Québec. Ce discours porte sur la construction de la nation, sur la vision américaine de la nation. Malheureusement, ce concept de nation ou nation ne correspond pas à la réalité des Canadiens qui vivent au Québec. Nous croyons à ces deux peuples fondateurs, donc à des nations. On ne croit pas à la construction de la nation. Les Canadiens hors Québec parlent surtout du concept du pays. Nous aussi, on peut parler du pays, mais on peut avoir un pays dans lequel se marient des nations.

**Mme Bertrand:** Est-ce que vous ajouteriez une troisième nation, celle du peuple autochtone?

• 1235

M. Gagnon: Oui, il est certain que le peuple autochtone constitue un élément définisseur très important et qu'il faut reconnaître cet élément définisseur au plus haut point. Que ce soit à l'intérieur d'un Québec indépendant ou à l'intérieur d'un Québec réintégré à la famille constitutionnelle canadienne, il faudra reconnaître la place des Premières nations.

Mme Bertrand: Est-ce qu'on peut comparer cela à la Communauté européenne, où plusieurs pays gardent leur souveraineté et participent ensemble à...?

M. Gagnon: Cela pourrait être vu de cette façon-là. D'ailleurs, j'ai écrit des textes qui portent sur la Communauté. En Espagne et dans d'autres régions, on a parlé d'autonomie régionale. Le cas de l'Espagne est très utile à cet égard. On a d'autres cas. En Suisse, des communautés partagent des choses. Même au niveau de la politique linguistique, le gouvernement fédéral intervient pour qu'on maintienne des droits provinciaux ou cantonaux. Ce n'est pas au Canada qu'on voit cela. Au Canada, on a la politique inverse. M. Trudeau a fait des voyages en Chine. Peut-être aurait-il dû demeurer plus longtemps en Suisse.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Littlechild.

Mr. Littlechild: Thank you, Mr. Chairman.

Professor, if I remember and understood correctly, on page 3 you made a statement to the effect that it is easier for Quebec to withdraw than to amend the Constitution, and that is given the present constitutional circumstances, I am sure.

Yesterday, the Grand Chief of the Hurons was in front of the committee and he said, if I remember correctly, that before Quebec could pull out they would have to ask the Indians of Quebec.

[Traduction]

possible to teach this in our Canadian universities? I may be asking you for a miracle, but how is this possible? You recommend that a constituent assembly comprised of the rest of Canada meet and make proposals to Quebec. I do not see how we can achieve this, since there is too great a difference, too great a gap.

**Prof. Gagnon:** We can do it if we change the political discourse.

Mrs. Bertrand: What political discourse? By whom?

Prof. Gagnon: The discourse of the majority, which is the discourse of Canadians outside Quebec, what I call the sociological entity of Canada outside Quebec. This discourse focuses on nation building, on the American vision of the nation. Unfortunately, this concept of nation does not correspond to the reality of Canadians living in Quebec. We believe in two founding peoples, therefore in nations. We do not believe in building "the" nation. Canadians outside Quebec speak primarily of the concept of the country. We also talk about the country, but a country can comprise nations.

Mrs. Bertrand: Would you add a third nation, that of the native people?

**Prof. Gagnon:** The native people are certainly a very important defining element that absolutely must be recognized. Whether it is within an independent Quebec or within a Quebec reintegrated in the Canadian constitutional fold, the rights of the First Nations will have to be recognized.

Mrs. Bertrand: Could it be compared to the European Community in which several countries maintain their sovereignty while they participate together...?

Prof. Gagnon: It could be considered in that perspective. I have written about the EC. Spain and other countries have talked about regional autonomy. The case of Spain is particularly relevant, but there are others. In Switzerland, communities share. Even in language policy, the federal government intervenes to protect provincial or cantonal rights. You do not see that in Canada, on the contrary. Mr. Trudeau has travelled in China, but maybe he should have stayed longer in Switzerland.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Littlechild.

M. Littlechild: Merci, monsieur le président.

Si j'ai bien compris, à la page 3 de votre mémoire, vous dites qu'il est plus facile pour le Québec de se retirer que de modifier la Constitution, compte tenu des circonstances actuelles, j'en suis sûr.

Hier, le Grand chef des Hurons a déclaré devant le comité, si je me rappelle bien, qu'avant que le Québec ne puisse quitter le Canada, il faudrait qu'il consulte les Indiens du Québec.

In the scenario that you have just given to the committee, what would you do with the legal obligations under treaty which Canada has now? Would you terminate them? If so, what would you do, for example, with the James Bay and Northern Quebec Agreement?

**Prof. Gagnon:** My reading of it is that basically they will have to be maintained. Whatever exists will have to be maintained, if not improved upon.

The James Bay project, as you know, was very much what was developed here. There are some shortcomings with it, in the sense that some of the elements are not respected fully, but my understanding is that Quebec will want to make corrections. I think the James Bay project is a good indication of how the other native communities outside Quebec should be dealing with the other provincial governments in order to get fair treatment, or at least better treatment than they have received in the past.

The James Bay project is a good example of the positive aspects and the positive relationships that have existed. It is unfortunate in some ways that the Quebec government has not completely respected its own part of the deal. But I think the sense is that they are moving in that direction.

Thank you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Atkinson, please.

Mr. Atkinson: Thank you, Mr. Chairman, and thank you, Professor.

In your scenario, do you see the Charter of Rights not existing at all, and the supremacy of Parliament again being the way that you see the country structure viewed? Do you give no credence at all to the Charter of Rights?

**Prof. Gagnon:** I thank you for your question. I think it is a very important question.

I want to remind you that Quebec has established its own Charter of Rights and Freedoms. It was established in 1975, six years ahead of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. If you compare the two charters, I believe the Quebec Charter of Rights and Freedoms is much more inclined to protect minorities and other communities in Quebec than is the case for the Canadian Charter.

My view is that the Quebec government will definitely want to keep the Charter of Rights it has. I do not think the Quebec government wants to remove that Charter. They definitely do not want to be subject to a Canadian Charter of Rights and Freedoms that is basically controlled, to use a very strong term, by Supreme Court Justices of the other linguistic communities.

Mr. Atkinson: Then, in your model, how do we balance out the rights of western Canada, Atlantic Canada and the other concerns that we have heard, in addition to the concerns that were mentioned by my friends about the aboriginal peoples?

**Prof. Gagnon:** Balance that in which way?

Mr. Atkinson: Well.-

Prof. Gagnon: Canadians outside of Ouebec?

[Translation]

Selon le scénario que vous venez de nous décrire, que feriez-vous des obligations que les traités confèrent actuellement au Canada? Les supprimeriez-vous purement et simplement? Si c'est le cas, que feriez-vous de l'Accord sur la baie James et le Nord du Québec, par exemple?

M. Gagnon: Je crois qu'essentiellement, il faudra les maintenir. Les traités en vigueur devront être maintenus, si non améliorés.

Comme vous le savez, c'est ce qui s'est passé pour la baie James. Il y a quelques lacunes en ce sens que certains éléments de l'accord ne sont pas entièrement respectés, mais je crois que le Québec va apporter des rectificatifs. L'Accord de la baie James est un bon exemple, à mon avis, de la façon dont les communautés autochtones de l'extérieur du Québec devraient traiter avec les autres gouvernements provinciaux pour obtenir un traitement équitable ou du moins meilleur que celui auquel elles ont eu droit par le passé.

L'Accord de la baie James illustre bien le caractère positif des relations entre les autochtones et le gouvernement. Il est regrettable qu'à certains égards le gouvernement du Québec n'ait pas entièrement respecté ses engagements. Mais je crois qu'il s'oriente dans cette voie.

Merci.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur Atkinson.

M. Atkinson: Merci, monsieur le président, et merci, professeur.

Selon le scénario que vous envisagez, la Charte des droits disparaîtrait-elle complètement et le Parlement retrouverait-il sa suprématie? N'accordez-vous aucune crédibilité à la Charte des droits?

M. Gagnon: Je vous remercie de votre question que je crois très importante.

Je vous rappelle que le Québec a adopté sa propre Charte des droits et libertés. Elle a été établie en 1975, six ans avant la Charte canadienne des droits et libertés. Si vous comparez les deux chartes, je crois que celle du Québec protège mieux les minorités et les autres communautés de la province que la Charte canadienne.

À mon avis, le gouvernement du Québec voudra certainement conserver sa Charte. Je ne crois pas qu'il veuille l'éliminer. Il ne veut certainement pas être assujetti à une Charte canadienne dont l'interprétation dépend, il faut bien le dire, des juges de la Cour suprême représentant les autres communautés linguistiques.

M. Atkinson: Dans ce cas, comment établit-on un juste équilibre entre les droits des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique et des autres Canadiens qu'on on a entendu témoigner, en plus des préoccupations concernant les autochtones dont on a parlé tout à l'heure?

M. Gagnon: L'équilibre par rapport à qui?

M. Atkinson: Eh bien. . .

M. Gagnon: Aux Canadiens du reste du pays?

Mr. Atkinson: —the entire matter in a constitutional sense.

• 1240

**Prof. Gagnon:** With due respect, I think that every time we deal with all of the other issues, and this includes the pluralism concept that I spoke about, we drown the fish and go nowhere. It plays into the hands of the federal political agenda.

It plays into their hands because it puts everybody on the same footing. Francophones and the native people as well have been hurt very much by that. The native community and all of the regions are put on the same footing. As we all come into and around and share a forum, we all want to have our rights respected and protected.

There are some very, very important formative events in this country. One of them is the coming together of the two founding nations, so to speak, that have provided us with a state. If we do not recognize that, then we have a fundamental problem. If we play the game as suggested by other people, to look at the Canadian solution as a mixing or melting pot where everybody comes and throws in a card, I think we will not find a solution. If this is the view that English Canada wants to maintain, or the Canada outside Quebec wants to maintain, fine. They have the right to maintain that. But I think that in the Quebec context that is not the suit we have in mind.

Mr. Atkinson: As a practical matter though, as you have mentioned we have had this constitutional discussion since 1927. It seems even in Meech Lake it was stymied by the other interests that entered into it. It is as if we get over this hurdle we will almost be so exhausted that we cannot deal with anything else. This is the concern that the other groups bring to the process as well. How do we get around that? How do we reach the compromises that we know are necessary?

#### Prof. Gagnon: Again this is a question de procédure.

Il faut d'abord déterminer quels sont les fondements sur lesquels s'appuie le fédéralisme canadien. J'ai défendu l'idée que le fédéralisme canadien s'appuie sur deux définitions du fédéralisme complètement différentes. La définition que le Québec propose est une définition qui pourrait inclure et accepter la vision canadienne-anglaise, alors que la vision qui nous est proposée par le Canada hors Québec refuse l'existence de ce que le Québec propose. C'est cela, la différence.

Tout à l'heure, lorsque j'ai parlé d'encourager la diversité, c'était dans ce sens-là que j'intervenais. Ce n'est pas un fédéralisme où on voudrait couper toutes les têtes. On permettrait à ces têtes de s'exprimer et de grandir. C'est une pluralité au niveau des idées, et non pas une pluralité au niveau des groupes pour diluer la communauté francophone au point de la faire presque disparaître.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Professeur Gagnon, je voudrais avoir une précision.

Je faisais partie de la Commission Pepin-Robarts. Nous avions les objectifs suivants: premièrement, la dualité; deuxièmement, le régionalisme; et troisièmement, le partage des pouvoirs. Il se peut que votre analyse soit celle qui

[Traduction]

M. Atkinson: . . . l'équilibre général sur le plan constitutionnel.

M. Gagnon: Si vous le permettez, j'estime que chaque fois que nous abordons la totalité des autres questions, y compris le concept du pluralisme dont j'ai parlé, nous noyons le poisson et cela ne nous mène nulle part. Nous jouons le jeu du gouvernement fédéral.

En effet, cela place tout le monde sur un pied d'égalité. Cette attitude a fait beaucoup de tort aux francophones et aux autochtones. La communauté autochtone et toutes les régions se retrouvent sur le même pied. Et si tout le monde discute au même niveau, chacun veut faire respecter et protéger ses droits.

Certains événements très importants ont donné naissance à notre pays. Il s'agit d'une part de l'union des deux peuples fondateurs qui nous a donné un État. Si nous ne reconnaissons pas cette réalité, nous nous retrouvons devant un problème fondamental. Je ne crois pas que nous réglerons le problème en laissant tout le monde mettre son grain de sel comme certains l'ont préconisé. Si telle est la position du Canada anglais ou du Canada à l'extérieur du Québec, libre à eux, mais ce n'est pas ce que souhaite le Québec.

M. Atkinson: Cependant, comme vous l'avez dit vousmême, le débat constitutionnel dure depuis 1927. Pour l'Accord du lac Meech, il semble avoir été bloqué par les autres intérêts qui s'en sont mêlés. Si nous finissons par franchir cet obstacle, il semble que nous serons tellement épuisés que nous ne pourrons plus rien faire d'autre. Voilà ce que les autres groupes redoutent également. Comment l'éviter? Comment parvenir aux concessions mutuelles que nous savons indispensables?

M. Gagnon: Encore une fois, c'est une question de procédure.

First of all, we must determine the bases of Canadian federalism. I maintained that Canadian federalism was based on two completely different definitions of federalism. The definition proposed by Quebec might include the English Canadian vision, while the definition proposed by Canada outside Quebec refuses to acknowledge what Quebec proposes. That is the difference.

Earlier, when I spoke about promoting diversity, that is what I meant. That kind of federalism would not try to cut everyone off, but let them express themselves and grow. This would be a pluralism of ideas and not a pluralism of groups that might dilute the French community almost to extinction.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Professor Gagnon, I would like a clarification.

I was a member of the Pepin-Robarts Commission. Our objectives were: first, duality; second, regionalism; and third, the distribution of powers. Your analysis may be right, and if so, I wonder if our choice of words was the right one. We

convient. Si oui, je me demande si on ne s'est pas mal exprimés. Dans notre esprit, on disait: le Canada est composé de régionalismes, et c'est vrai. Le Canada a des caractères de dualisme. Nous avons voulu, à la Commission Pepin-Robarts, les accentuer considérablement. Peut-être qu'on n'a pas très bien réussi, parce que vous dites dans votre texte que le dualisme a été dilué par notre reconnaissance du régionalisme.

Je voulais tout simplement dire que notre but était de réformer et de reconstituer le fédéralisme, et d'accentuer le caractère du dualisme tout en reconnaissant le caractère du régionalisme. Peut-être est-ce très difficile à réussir. Je ne le sais pas. J'aimerais vous entendre là-dessus vu que je faisais partie de la Commission.

M. Gagnon: Je vous remercie beaucoup de cette question. Je sais que j'ai très peu de temps pour élaborer là-dessus, mais j'aimerais indiquer que ceux qui s'intéressent vraiment à cet élément de la question pourront lire demain, dans *La Presse*, un texte que j'ai rédigé qui porte sur la Commission Pepin-Robarts.

• 1245

Cela dit, j'aimerais confirmer que votre mandat était de construire l'unité nationale. C'est le mandat qui vous avait été donné. Vous avez été assez courageux, je pense, parce que vous avez remis en question ce concept d'unité nationale que monsieur—on sait lequel—vous avait imposé à ce moment—là. Dans ce sens, vous êtes allés beaucoup plus loin. Vous avez dit: On reconnaît cette dualité car elle existe toujours. On reconnaît maintenant que cette dualité, existe, mais malheureusement ou heureusement, il y a d'autres réalités, la réalité régionale à laquelle on faisait allusion tout à l'heure dans la première intervention.

Dans le rapport Pepin-Robarts, il y avait aussi des éléments portant sur les ententes administratives. On parlait d'un fédéralisme asymétrique. Dans cette notion du fédéralisme asymétrique, on reconnaissait l'égalité des provinces. On disait: Oui, le Québec pourrait revendiquer tel ou tel aspect, mais s'il l'obtient, on pourra aussi le concéder à toutes les autres provinces. Dans ce sens-là, vous êtes venus diluer l'importance du Québec une fois de plus, et encore plus que je l'avais suggéré tout à l'heure. Vous avez affaibli le Québec en en faisant une province comme les autres. Le Québec n'acceptera jamais cela.

Le rapport Pepin-Robarts nous permettait d'avoir dix sociétés distinctes. On sait bien que le jour où on fera dix sociétés distinctes, comme l'ancien premier ministre de la Colombie-Britannique le proposait, la société distincte du Québec ne voudra plus rien dire parce qu'elle sera une parmi une douzaine. Elle n'aura plus aucune signification politique. C'est là, je pense, qu'est la plus grande faiblesse du rapport Pepin-Robarts. Ce qui m'inquiète un peu, c'est que quelqu'un comme M. Joe Clark, qui vient d'être nommé à un poste extrêmement important, est entouré de gens qui étaient à la Commission Pepin-Robarts. Jusqu'à un certain point, vous faites partie de l'échiquier et vous avez une vision. Je vous félicite pour bien des positions que vous prenez, mais tout de même, vous avez une vision très généreuse et très orientée vers le pluralisme.

[Translation]

thought that Canada was made of several regionalisms and it is a fact. There are also elements of duality in Canada. The Pepin-Robarts Commission wanted to emphasize those features considerably. We may not have succeeded, because you say in your brief that dualism was diluted by our recognition of regionalism.

I only wanted to say that our goal was to reform and reconstitute federalism, emphasizing dualism while recognizing regionalism. Maybe it is very difficult to do. I do not know. I would like your views on that, since I was a member of the commission.

**Prof. Gagnon:** Thank you very much for that question. I know that I have very little time to elaborate, but I would say that those who are really interested in that aspect of the issue will be able to read in *La Presse* tomorrow an article I wrote on the Pepin-Robarts Commission.

Having said that, I would like to confirm that your mandate was to build national unity. That was the task given to you. You were quite courageous, I think, because you challenged the concept of national unity that Mr.—we know who—imposed on you then. In this regard, you went much further. You said: We recognize this duality because it has always existed. We now recognize that this duality exists but, unfortunately or fortunately, there are other realities: the regional reality mentioned a while ago by the first speaker.

The Pepin-Robarts report also dealt with administrative agreements. It mentioned asymmetrical federalism, which recognized the equality of the provinces. It said: Yes, Quebec may claim this or that, but what it gets could also be given to all the other provinces. In this regard, you diluted Quebec's importance once again, and even more than I suggested a while ago. You weakened Quebec by making it a province like the others. Quebec will never accept that.

The Pepin-Robarts report allowed us to have 10 distinct societies. We know that if we ever create 10 distinct societies, as the former Premier of British Columbia proposed, Quebec as a distinct society would be meaningless because it would be one among 12 or so. It would no longer have any political significance. This, I think, was the greatest weakness of the Pepin-Robarts report. It bothers me a little that someone like Joe Clark, who has just been appointed to an extremely important position, is surrounded by people who were on the Pepin-Robarts Commission. To some extent, you are part of the game and you have a vision. I congratulate you on many of your positions—you have a very broad vision and a strong orientation towards pluralism.

Cela dit, au Bureau des relations fédérales-provinciales, il y a une personne très importante et très influente, le professeur Ronald Watts, qui était déjà là et qui partage ces vues. Je pense que la prochaine initiative du gouvernement fédéral sera dans ce sens-là.

Le Québec va devoir être très prudent, parce que l'affrontement qui s'en vient portera sur la dualité, le régionalisme—on en a parlé tout à l'heure en parlant des vetos régionaux—, et sur l'égalité des provinces. Je regrette, mais cela ne sera pas acceptable pour le Québec tant et aussi longtemps qu'il n'aura pas un droit de veto confirmé et tant et aussi longtemps que la Charte des droits et libertés ne sera pas modulée pour reconnaître la distinction du Québec.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je vous remercie de cette mise au point. Je vais lire votre article demain avec grand plaisir.

Je peux vous dire, sans révéler de secrets, qu'à la Commission Pepin-Robarts, j'ai moi-même proposé une formule d'amendement basée sur quatre vetos et quatre référendums, y inclus un référendum majoritaire au Québec. Je ne sais pas si on a réussi ou si on va réussir un jour, mais notre but était de ne pas isoler Québec et de donner un veto au Québec.

Il y a Victoria, mais il y a aussi Pepin-Robarts. On se connaît tout de même assez bien. Pour les fins du dossier, je voudrais dire que, personnellement, j'ai toujours dit que sur le plan de la formule d'amendement et sur le plan de la représentation au Sénat, je jouais la thèse des régions, et non pas l'autre thèse qui s'applique dans le cas du partage des pouvoirs et de l'égalité des provinces, avec quelques asymétries, bien sûr.

Je voulais que mon point de vue soit bien clair. Je suis juriste, et je veux que ce soit très clair.

• 1250

M. Duhamel: J'aurais aimé que vous m'éclairiez davantage, mais on pourra le faire de façon individuelle après la séance.

Vous dites que le reste du Canada se sert de trois raisons pour refuser au Québec un statut distinct: l'égalité des provinces, l'égalité des personnes et la reconnaissance du gouvernement fédéral comme instance supérieure. J'aimerais qu'on puisse parler pendant quelques minutes de l'égalité des personnes. Je veux comprendre ce que cela veut dire pour vous.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Monsieur le professeur Gagnon, comme vous l'avez vu, votre exposé et vos réponses ont donné naissance à un vif débat. Remarquez qu'il en faut, des débats comme celui-là. C'est excellent. C'est comme cela qu'on cerne les réalités et les concepts. On s'aperçoit que notre débat est très, très difficile. Nous sommes ici à l'écoute du Québec de façon très particulière, non seulement pendant quelques jours, mais pendant toute la durée de notre mandat.

Je vous remercie d'être venu et d'avoir exposé très franchement vos idées. Nous allons vous lire avec plaisir.

[Traduction]

In the Federal-Provincial Relations Office, there is a very important and influential person, Professor Ronald Watts, who was there (on the Commission) and shares these views. I think that the federal government's next initiative will be along those lines.

Quebec will have to be very careful, because the impending confrontation will concern duality, regionalism—we mentioned that a while ago in talking about regional vetoes—and equality of the provinces. I am sorry, but Quebec will never agree as long as it does not have a confirmed veto right and as long as the Charter of Rights and Freedoms is not adapted to recognize the distinct nature of Quebec.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Thank you for this summary. I will read your article tomorrow with great pleasure.

I can tell you, without revealing any secrets, that in the Pepin-Robarts Commission, I myself proposed an amending formula based on four vetoes and four referendums, including a majority referendum in Quebec. I do not know if we succeeded or if we will succeed some day, but our intention was to prevent Quebec from becoming isolated and to give it a veto.

We had Victoria, but also Pepin-Robarts. We do know each other quite well. I would like it put on the record that I, personally, have always said that with respect to the amending formula and representation in the Senate, I supported the position of the regions, and not the other position that advocated the sharing of powers and equality among the provinces, with some asymmetry, of course.

I would like my point of view to be quite clear. I am a jurist, and I want it to be very clear.

Mr. Duhamel: I would have liked to have more information from you, but we can do this individually after the session.

You say that the rest of Canada uses three reasons to reject Quebec's claim for distinct status: the equality of the provinces, the equality of individuals, and recognition of the federal government as a higher authority. I would like to speak for a few minutes about the equality of individuals. I would like to know what that means to you.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Mr. Gagnon, as you have seen, your presentation and replies have resulted in a lively discussion. Certainly, we need this type of discussion. This is excellent. This is how we identify realities and concepts. We realize that the debate is very, very difficult. We are here to listen very attentively to Quebec, not only for a few days but throughout our mandate.

Thank you for coming here and setting out your ideas very frankly. We will read your item with pleasure.

M. Gagnon: Cela m'a fait plaisir. Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): La séance est levée iusqu'à 13h30.

#### AFTERNOON SITTING

• 1339

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Order.

Before I call the first witness to the table, I believe Mrs. Campbell has a point of order.

Mrs. Campbell: Thank you, Mr. Chairman. I have heard that the Hon. Richard Hatfield, who was a member of our committee, has passed away today. I think it would be nice if this committee perhaps had a minute of silence to remember the contribution he has given to Canada and the ideals he had for Canada, which I think we all shared with him.

I move that we have a minute of silence.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Is that agreed?

Some hon. members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Then we will rise and observe a minute of silence.

1340

[Editor's Note: Members stood in silence]

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you for that, Mrs. Campbell. We will miss him.

Our first witness this afternoon

est M. Claude Forget, vice–président principal de la Corporation du groupe La Laurentienne.

Monsieur Forget, il me fait grand plaisir de vous accueillir parce que nous avons travaillé ensemble au sein du Sous-comité sur le droit d'auteur, en 1985. Nous sommes impatients d'entendre votre témoignage sur le sujet du processus d'amendement de la Constitution canadienne.

Je vous invite à préciser vos remarques en dix ou quinze minutes, après quoi, les députés et les sénateurs poseront leurs questions.

M. Claude Forget (vice-président principal de la Corporation du groupe la Laurentienne): Messieurs les coprésidents, mesdames et messieurs, je remercie le Comité mixte de son invitation.

Contrairement à plusieurs groupes qui ont comparu devant vous, je tenterai dans mes remarques d'éviter d'ajouter à vos problèmes en faisant des suggestions catégoriques et en suggérant une formule qui s'ajouterait au nombre apparemment déjà excessif de solutions qui vous ont été proposées et entre lesquelles vous devez choisir.

J'ai pensé qu'il serait peut-être humblement plus utile à vos travaux d'indiquer quels sont, selon moi, les critères ou les choses que votre Comité pourrait rechercher pour le guider dans la recherche d'une formule d'amendement à la Constitution ou de choisir entre toutes celles qui vous ont déjà été offertes.

[Translation]

Prof. Gagnon: It was my pleasure. Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): The meeting is adjourned until 1:30 p.m.

### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le coprésident (M. Edwards): La séance est ouverte.

Avant d'appeler les témoins, je donne la parole à M<sup>me</sup> Campbell qui veut invoquer le Règlement.

Mme Campbell: Merci, monsieur le président. J'ai appris que l'honorable Richard Hatfield, qui était membre de notre comité, est décédé aujourd'hui. Je pense qu'il conviendrait que notre comité observe une minute de silence en souvenir de ce qu'il a apporté au Canada et des idéaux qu'il avait pour le pays et que nous partagions tous avec lui.

Je propose que nous observions une minute de silence.

Le coprésident (M. Edwards): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Edwards): Nous allons donc nous lever et observer une minute de silence.

[Note de l'éditeur: Les membres du comité restent debout en silence]

Le coprésident (M. Edwards): Merci, madame Campbell. Il nous manquera.

Notre premier témoin cet après-midi

is Mr. Claude Forget, senior vice-chairman of the Laurentian Group Corporation.

Mr. Forget, it is a pleasure for me to welcome you because we have worked together on the Subcommittee on Copyright in 1985. We are anxious to hear your presentation on the subject of the Canadian constitutional amendment process.

I would invite you to limit your remarks to 10 or 15 minutes. MPs and senators will then ask their questions.

Mr. Claude Forget (Senior Vice-Chairman, Laurentian Group Corporation): Ladies and gentlemen, Chairmen, I wish to thank the joint committee for its invitation.

Unlike other groups which have appeared before you, I will try in my remarks to avoid adding to your problems by making categorical suggestions and by proposing a formula which would only be added to the already excessive number of solutions which have been proposed and among which you must choose.

Humbly, I thought it would be more useful to your discussions to indicate which criteria or elements I thought your committee would need to guide them in the search for an amending formula or in the selection of a solution from all those which have been put forward.

J'ai pris le parti d'adopter ce genre de démarche parce que, comme vos travaux reçoivent une couverture assez abondante dans les médias, il m'est apparu qu'il y avait un bon nombre de questions qui étaient soulevées à l'occasion de vos débats, soit par ceux qui comparaissent devant vous ou même par des commentateurs qui représentent, en fait, de faux problèmes ou des voies sans issue, voire des conseils de perfection qui sont tellement exigeants peut-être, qu'ils risquent de compromettre le succès de tous les efforts que vous faites.

J'ai six remarques à faire et je vais les faire le plus rapidement possible. Je m'excuse de n'avoir pas de texte préparé, mais je m'en console en disant que ça facilite de toute façon la tâche de tout le monde associé au fonctionnement de votre Comité.

La première remarque que je voudrais faire est à propos du rôle des hommes et des femmes politiques dans un processus d'amendement. On invoque, à mon avis, l'argument selon lequel le soi-disant rejet qu'affiche la population face à nos institutions politiques dans le moment, et le discrédit qu'on croit déceler dans les sondages à l'endroit de nos institutions politiques et des hommes et des femmes qui travaillent dans ces institutions ne doivent pas inspirer de façon excessive le choix d'une formule. En particulier, pour être plus spécifique, je crois que beaucoup de personnes qui entendent les appels pour une assemblée constituante, par exemple, et ça des deux côtés de l'argument, soulèvent le rôle approprié que les politiciens, pour employer le terme générique qui est plus court, devraient ou ne devraient pas jouer dans le processus.

### • 1345

Je crois que même si, comme c'est mon cas, il faut attacher un grand respect à nos institutions politiques et aux gens qui y travaillent, il est approprié de se poser la question quant au rôle constructif que peuvent faire ces institutions dans la solution de nos problèmes. Je suis le premier à admettre, par exemple, qu'il y a dans les rangs-mêmes des personnes qui constituent ce Comité, un échantillon extrêmement représentatif de personnes bien renseignées, fortement motivées et que dans le fond, rechercher ailleurs ces qualités personnelles ferait en sorte qu'on aurait peut-être très peu de chance de trouver mieux.

Malgré tout, il y a des obstacles; à mon avis, votre Comité doit être conscient, pour ce qui est de l'évaluation du rôle que pourraient faire les institutions politiques ordinaires, le Parlement de même que les assemblées législatives, dans le processus d'amendement de la Constitution, il me semble, dis-je, qu'il y a un problème de conflit d'intérêt, si l'on veut. Enfin, on trouve des conflits d'intérêt partout à notre époque. Il reste que si une remise en question des pouvoirs que définit la Constitution et qu'elle attribue à un niveau de gouvernement ou à un autre doit être réévaluée, il est très difficile de demander aux personnes qui sont professionnellement associées à l'un ou l'autre des deux niveaux de gouvernement d'être des juges constructifs d'une révision en cette matière.

C'est une loi générale, tout le monde s'associe à l'institution avec laquelle il fait carrière, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, et il me semble que c'est trop demander que de croire que des gens qui ont acquis cette pensée corporative, en quelque sorte, vont pouvoir la mettre de côté aussi facilement.

# [Traduction]

I have chosen this approach because from all the coverage your discussions got in the media, it appeared to me that a good number of questions were raised during your hearings, either by those who appeared before you or by commentators. Some presented false problems or dead ends, and others offered a way to perfection that would be so demanding that they may jeopardize the success of your efforts.

I have six comments to make. I am sorry that I have no prepared text to hand out, but I take comfort in knowing that this may make the work of the committee staff easier.

My first comment is about the role of politicians in an amending process. I believe that some people put forward the argument that the so-called rejection of our political institutions by the population, and the fact that in the polls our political institutions and the men and women working in these institutions are discredited should not, I think, influence excessively the choice of a formula. To be more specific, I think that many people who hear requests for constituent assemblies, for instance, on both sides of the fence, raise the question of the appropriate role that politicians should or should not play in this process.

I believe that even if we should, as I do, show great respect for our political institutions and the people who work in them, it is appropriate to ponder on the constructive role that those institutions could play in solving our problems. I will be the first one to admit, for example, that within this committee, we have a very representative sample of people who are well-informed, strongly motivated and that if we had to look elsewhere for those personal qualities we may not be very lucky.

But there are some obstacles. Your committee should be aware, in assessing the role ordinary political institutions, whether the Parliament or the legislatures, could play in the constitutional amending process, that there is a conflict-of-interest problem. It is true that you can find a conflict of interest anywhere these days. But when it comes to discussing the powers defined by the Constitution and their distribution at either level of government, it is difficult to ask people who are professionally associated with either level of government to be good judges in such a matter.

It is a general law. Everyone tends to associate with the institution in which one makes his career, whether in the public or the private sector. It is too much to ask us to trust that people who have acquired this corporate thought will put it aside this easily.

Plus sérieux encore, je crois, pour exprimer des doutes sur la possibilité de faire reposer sur les parlementaires, les membres des assemblées législatives une responsabilité globale et totale quant au processus constitutionnel, est le problème de l'agenda électoral. Toute personne élue fait partie d'un parti politique. Ces partis ont nécessairement des calculs quant aux chances de réélection. Ce sont des calculs qui sont tout à fait légitimes mais je crois que l'expérience de 1990, ou celle de 1987 à 1990, pour être plus complet, illustre assez bien les dangers que fait reposer l'échéancier électoral sur n'importe quel processus qui implique les parlementaires.

Ce n'est pas faire une critique de leur rôle que de rappeler une réalité fondamentale de la vie parlementaire qui est une réalité où tout le monde joue un rôle d'adversaire, où tout le monde est en situation de rivalité; et lorsqu'on ajoute cette dimension à la dimension corporative que j'ai mentionnée plus tôt, c'est-à-dire que chacun s'est associé dans sa vie politique, soit à un niveau de gouvernement ou à un autre, je crois qu'il faut se rendre compte que les chances qu'un processus de révision de constitution puisse reposer premièrement et principalement sur l'action de parlementaires est extrêmement faible. On risque un processus qui pourrait s'étendre très longuement.

Bien sûr, les gens qui ne sont pas détenteurs de postes électifs au niveau du Parlement ou des assemblées législatives ont également leur handicap. Ils ont une moins grande connaissance des problèmes tels qu'ils se discutent dans l'arène publique; ils ont une moins grande connaissance des opérations gouvernementales et ils ont peut-être une moins grande sensibilité aux groupes autres que le groupe auquel ils appartiennent eux-mêmes, ce qui peut, bien sûr, être un facteur limitatif.

• 1350

Cependant, à tout prendre, je pense qu'il est assez clair, à mes yeux, qu'il faut miser sur un apport autre que celui des parlementaires, un apport significatif et non pas nécessairement exclusif autre que des parlementaires eux-mêmes, dans le processus de révision de la Constitution. C'était mon premier point.

Mon deuxième point est relatif à la présence ou à l'absence du Québec dans le mécanisme qui est envisagé. Nous sommes, ce matin même, en présence de déclarations à cet égard qui me semblent jeter les travaux de ce Comité dans une situation d'absurdité totale. D'un côté le Québec, par certains de ses porte-parole au moins, affirme qu'il ne participera pas à des discussions, et c'est une formule parme d'autres. De l'autre, on semble affirmer que s'il ne participe pas, rien ne peut se faire. Et comme dans ces déclarations-là on se place dans une impasse totale, il me semble que votre Comité doit ignorer cette éventualité de la non participation du Québec.

Votre responsabilité, me semble-t-il, est de proposer une formule qui pourrait être efficace, légitime et acceptable dans son fonctionnement; et la question de savoir si une province ou une autre décidera ou non de participer ou de ne pas participer, n'est pas essentiellement de votre ressort, et ne doit pas venir compliquer vos délibérations.

[Translation]

Even more serious, the problem of the electoral agenda makes it almost impossible to ask parliamentarians and members of legislative assemblies to take charge fully of the constitutional process. Any elected person is a member of a political party. These parties necessarily consider their chances of being re-elected. Those are legitimate considerations but if we go back to the experience of 1990 or that of 1987–1990, to be more comprehensive, we see the dangers for any process involving parliamentarians where there are elections coming up.

I do not mean to criticize the role of parliamentarians by reminding you this fundamental reality of parliamentary life. In this reality, everyone is in competition, everyone is someone else's opponent. Every politician is associated with a level of government or another. When this dimension is added to the corporate dimension that I talked about earlier, we have to realize that chances are slim that the constitutional amending process can depend firstly and mainly on the actions of parliamentarians. The process could last a long, long time.

Of course, people who are not elected to Parliament or to legislative assemblies also have handicaps. They do not have the same knowledge of the problems discussed in the public arena and of government operations. They are not as sensitive to groups other than their own, and this can be a restrictive factor.

However, all things considered, it is clear for me that we must have an input other than that of parliamentarians. In the constitutional amending process, this input should be significant but we should not necessarily exclude parliamentarians. That was my first comment.

My second comment is about the involvement or the absence of Quebec in the proposed mechanism. Even this morning, we heard statements about this which seem to make the work of this committee totally preposterous. On the one hand, Quebec, through some of its spokespersons, states that it will not participate in the discussions and that it is one formula among many others. On the other hand, some people have said that if Quebec does not participate, nothing can be achieved. Since those statements place us in a deadlock, it seems to me that your committee should ignore this possibility that Quebec might not participate.

I believe that your responsibility is to propose a formula that could be effective, legitimate and acceptable in its operation. You should not bother about whether a province decides to participate or not to participate and this should not complicate your work.

Et ceci à deux égards: non seulement ne devez-vous pas refuser de considérer une formule pour la simple raison qu'une province semble la bouder, mais ce serait également une erreur d'adopter une formule qui, de façon subtile ou habile, passerait outre à une intention manifeste d'une province de s'abstenir. Par exemple, dans une formule qui serait une formule quelconque de constituante, et probablement il y a autant de variations sur ce thème qu'il y a de personnes qui en parlent, et qui supposerait, par exemple, la participation à la fois du Parlement fédéral pour sa mise en route et de celle du Québec, il serait tentant de présumer que si les parlementaires, élus au Québec, étaient disposés à jouer le jeu mais que l'assemblée nationale ou le gouvernement du Québec ne l'étaient pas, on pourrait considérer que le Québec est représenté de cette façon.

Je crois qu'il faut, de ce côté-là aussi, laisser à une province le choix de participer ou non et de ne pas prendre cette décision pour elle, soit au niveau du choix de la formule, soit au niveau de son mode d'opération.

Third, I would like to touch on the question of the amending formula itself, the question of whether a veto is a feature that necessarily has to be included in any amending formula of the future.

Of course, there is one aspect in which this question is trite, in the sense that the law of the land now is that the amending formula itself has to be amended through unanimous consent. That is certainly one aspect in which every province has a veto. But beyond that point, I would like to suggest that the general rule of two-thirds of the provinces—seven provinces representing 50% of the population—considering the existence of the opting—out rule seems to be, in my eyes, a perfectly acceptable formula for amending the Constitution.

• 1355

In saying this, I am fully aware that for 25 years or more a debate has raged around whether Quebec would have a veto or not, and whether if it had a veto other regions or provinces would also have one. This debate may have been relevant at that time, but given the alternatives Quebeckers are now confronted with, I think the days of searching for a veto of wide applicability are over.

There is a contradiction in terms of trying to affect change and having rules to determine whether a change can take place or not that incorporate an extensive veto power. Vetoes can be used only to stop change from taking place, not to promote it. From the viewpoint of Quebec itself, and I know this is not the position taken by the Quebec government. To ask for change and rapid change in a context where vetoes would be a permanent feature is a self-contradiction. I know that it is not seen as a contradiction. It is seen rather as a way of preventing surprises and disappointments. But you cannot have it both ways.

Given that the alternative is full sovereignty, where there is no backstop, there is no guarantee of anything about the external environment, I think a search for a veto within the Canadian federation is overkill. Therefore, I believe this

[Traduction]

There are two reasons for this: Not only should you not reject consideration of a formula for the simple reason that a province may not accept it, but also, it would be a mistake to agree to a formula which would in a subtle manner be adopted regardless of the obvious intention of a province to abstain. For instance, in some form of constituent assembly, and there are probably as many variations on this theme as there are people talking about it, which would involve at the same time the federal Parliament, at the beginning, and Quebec, one could easily assume that if elected Quebec parliamentarians were ready to be involved, even if the National Assembly or the Government of Quebec disagreed, we could consider that Quebec was represented.

I believe that we should leave it up to the province to participate or not. We should not make this decision for the province, whether in choosing a formula or in considering its operation.

Troisièmement, j'aimerais parler de la formule d'amendement elle-même, de la question de savoir si le droit de veto doit nécessairement faire partie de toute formule d'amendement future.

Cette question peut sembler superflue quand on sait que la loi actuelle prévoit que la formule d'amendement ne peut être modifiée que par consentement unanime. Dans ce cas-là, chaque province a certainement un droit de veto. Cela dit, je pense que la règle générale des deux tiers des provinces, soit sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, compte tenu du droit de retrait, me semble une formule tout à fait acceptable pour la modification de la Constitution.

Et je le dis en étant tout à fait conscient du fait que, depuis près de 25 ans, les esprits s'échauffent au sujet du bien-fondé d'un droit de veto pour le Québec et, le cas échéant, pour les autres régions ou provinces. Ce débat a peut-être déjà été pertinent, mais étant donné les options qui s'offrent actuellement aux Québécois, il est maintenant trop tard pour demander un veto d'application générale.

C'est une contradiction que de vouloir changer les choses et de créer des règles qui déterminent s'il peut y avoir un changement comprenant un large droit de veto. Les vetos ne peuvent servir qu'à freiner le changement, non à l'encourager. C'est du moins ce qui se passerait pour le Québec, même si ce n'est pas la position exprimée par le gouvernement québécois. Il est contradictoire de demander un changement, et un changement rapide, dans un contexte où les vetos deviendraient permanents. Je sais qu'on n'y voit pas une contradiction mais plutôt un moyen d'éviter les surprises et les déceptions. Mais on ne peut pas tout avoir.

Comme la seule autre option est la pleine souveraineté, sans protection, sans garantie par rapport à l'environnement extérieur, je pense qu'on en fait trop en demandant un veto au sein de la fédération canadienne. Par conséquent, cette

traditional expectation or request of Quebec is no longer acceptable in the rest of Canada and is self-defeating from the point of view of the desire of Quebec itself to see significant change take place.

Obviously that does not mean to say that a very restricted veto and a veto with a very limited scope would not be appropriate. I suppose, in a way, an overwhelming case can be made for having a Quebec veto should Canada ever decide to turn the federal institutions unilingual. I suppose having the strength of the majority on one side and the permanent minority on the other side argues in favour of a veto. Possibly that could include a very limited range of similar topics. But I think this is a false issue and should be considered as such by your committee.

Fourth, in public life I think there is always a trade-off between legitimacy and efficiency. The old process of amending the Constitution, as long as it had the minimum of legitimacy, certainly could be efficient in producing changes, and it has produced a number of changes over a long period of time. But deals behind closed doors are no longer acceptable. Although it was once effective, it has kept so little legitimacy that it has to be jettisoned.

• 1400

However, saying that does not go very far towards a solution, because I hear that you have been listening to many groups saying that everyone should have a voice, everyone wants to participate. There are of course limits to participation, limits to the number of people who can be heard on a topic like that. There are also limits to the number of constructive ideas that come out of a process like this, except of course a sense of self-satisfaction at having been listened to and being involved.

So it is important to know when to stop. All the hearings that have taken place so far in some of the provinces and through federal efforts, such as your own and the other commission designed precisely for that purpose, will be distilled. I suggest that consultation may be necessary as a prelude to decision-making, but it is not part of decision-making. These are two different things. Here again, I think your mandate is to suggest ways in which decisions can be made, not how information can be gathered forever, and that is an important distinction. Of course it is a political decision to determine when enough information and enough people have been heard. You will always be able to find someone who has not been heard and will complain about it. So there is no fast rule about this, but it should be something that is outside the amending process itself.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Excuse me, Mr. Forget; there are several people around the table who are anxious to pose their questions to you. Perhaps you can quickly wrap up your commentary so we can begin.

[Translation]

demande traditionnelle du Québec n'est plus acceptable pour le reste du Canada et elle contredit le désir de changement important exprimé par le Québec lui-même.

Évidemment, cela ne signifie pas qu'un veto très restreint, à portée limitée, serait inapproprié. Il serait par exemple très facile de défendre le droit de veto du Québec sur la question de l'unilinguisme des institutions fédérales. Je pense que la force de la majorité, d'une part, et la permanence de la minorité, d'autre part, justifient ce veto. On pourrait inclure un nombre très limité de sujets semblables. Mais je pense qu'il s'agit là d'un faux débat, et que votre comité devrait le considérer comme tel.

Quatrièmement, dans la vie publique, je pense qu'il faut toujours arriver à un compromis entre la légitimité et l'efficacité. L'ancien mode de modification de la Constitution, tant qu'il a conservé un minimum de légitimité, pouvait certainement permettre d'apporter efficacement des changements, et il l'a fait à quelques reprises, sur une très longue période. Mais les négociations à huis clos ne sont plus acceptables. Même si elles ont déjà été efficaces, elles sont maintenant si peu légitimes qu'elles doivent être abandonnées.

Mais cela ne suffit pas à vous donner une solution. On me dit que vous avez reçu de nombreux groupes qui prétendent que tout le monde devrait pouvoir s'exprimer, que tout le monde veut participer. Il y a bien sûr des limites à la participation, au nombre de personnes qui peuvent s'exprimer sur un tel sujet. Il y a également des limites au nombre d'idées constructives qui peuvent émerger d'un tel processus. Mais bien sûr, tout le monde se sent ensuite satisfait d'avoir été écouté et d'avoir participé.

Il est également important de savoir jusqu'où aller. Il y aura certainement une synthèse de tout ce qui aura été dit aux audiences de comités comme le vôtre, l'autre comité conçu précisément dans ce but et les comités mis sur pied par certaines provinces. J'estime que la consultation peut être nécessaire avant la prise de décision, mais elle ne doit pas faire partie de la prise de décision. Ce sont deux choses bien différentes. Je pense qu'il vous incombe de suggérer des façons de prendre des décisions, ce qu'il faut bien distinguer des façons de recueillir de l'information. Décider où s'arrêteront la collecte d'information et la consultation du peuple est évidemment une décision politique. On trouvera toujours quelqu'un qui n'a pu être entendu et qui s'en plaindra. Il n'y a pas de solution miracle à ce sujet, mais cela doit se faire en dehors du processus d'amendement lui-même.

Le coprésident (M. Edwards): Permettez-moi de vous interrompre, monsieur Forget. Plusieurs personnes autour de la table veulent vous poser des questions. Vous pourriez peut-être terminer rapidement votre déclaration, afin que nous puissions commencer.

Mr. Forget: I think your recommendation should simply ignore the question of very wide participation. I feel that what your suggestions are about is the decision-making process itself. Of course that adds other implications for a constituent assembly concept, but I will not go into this, and I will accede to your request that question period be opened.

As well, there is the so-called dam-busting, the referendum issue: how a final decision is to be reached and a stamp of legitimacy put on it.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Perhaps that can be explored during the question period.

Monsieur Blackburn, vous commencez s'il vous plaît.

M. Blackburn: Monsieur Forget, bienvenue à notre Comité. J'ai eu l'occasion, à quelques reprises, de vous lire et de vous écouter parce que j'étais le président du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration; quand on a eu aussi à travailler sur la réforme de l'assurance-chômage, votre rapport était souvent cité.

Je voudrais qu'on parle un petit peu de l'assemblée constituante. Est-ce que je vous ai bien compris lorsque vous avez dit que vous suggérez que notre assemblée constituante ne devrait pas être composée uniquement d'élus? Est-ce que c'est bien cela?

M. Forget: Oui, j'irais même plus loin, monsieur Blackburn, je dirais que je souhaiterais qu'elle ne soit pas du tout composée d'élus dans le sens propre du mot. Je pense que les élus dans le sens classique du terme, c'est-à-dire des gens qui sont dans la vie politique, ont les handicaps que j'ai indiqués. Quant à la possibilité de faire une contribution utile, la Commission Bélanger-Campeau a très bien démontré que lorsque les partis politiques sont présents dans une décision comme celle-là, leur présence noie tout le reste et dicte l'agenda du débat.

Mais j'irais plus loin. Je dirais que la suggestion selon laquelle les représentants de tous les groupes de pression imaginables soient invités à joindre une assemblée constituante m'apparaît comme un véritable désastre en perspective. Je crois que vous avez besoin, si une assemblée constituante doit être créée, de gens qui ont esprit libre, qui n'ont pas les mains attachées et qui ne sont pas tout simplement les porte-parole, ou les porte-voix, ou les commis de positions officielles adoptées par les groupes qu'ils représentent effectivement. Je sais que c'est une chose difficile que de désigner des personnes en faisant abstraction de leurs attaches, ce qui est d'ailleurs impossible puisque tout le monde appartient à un groupe ou à un autre.

• 1405

Je crois que lorsque ce sont des gens qui sont élus, soit à la tête, que ce soit de Chambres de commerce, de syndicats, d'associations professionnelles, et qui en leur titre de présidents ou d'officiers de ces organismes viennent délibérer de sujets comme la Constitution, et je pourrais donner d'autres exemples, ce n'est pas possible. Pour être valable, une assemblée constituante ne peut pas être un assemblage de lobbyistes.

[Traduction]

M. Forget: Je pense que dans votre recommandation, vous devriez laisser de côté la question d'une très large participation. Vos suggestions doivent porter sur la prise de décision elle-même. Il y a bien sûr des conséquences pour le concept d'assemblée constituante, mais je n'en parlerai pas maintenant pour que, comme vous l'avez demandé, la période des questions commence.

Et il y a bien sûr la question cruciale du référendum: comment arriver à une décision finale qui portera le sceau de la légitimité.

Le coprésident (M. Edwards): On pourrait peut-être en reparler pendant la période des questions.

Mr. Blackburn, would you please start.

Mr. Blackburn: Welcome to our committee, Mr. Forget. I have had the opportunity, quite often, to read what you had written and to listen to you because I was chairing the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration. We have worked on the unemployment insurance reform and your report was often quoted.

I would like to talk a bit about the constituent assembly. If I understood properly, you suggest that members of our constituent assembly should not be exclusively elected people? Did I get this right?

Mr. Forget: Yes, and I would even go further, Mr. Blackburn. I would say that I wished that its members were not elected people per se at all. I believe that elected people, in the conventional meaning of the word, that is people who are politicians, have the handicaps that I have indicated. As to the possibility for them to make a useful contribution, the Bélanger Commission has very well shown that when political parties take part in such a decision, their mere presence gives a political bent to the whole debate.

I would go even further. I would say that the suggestion that representatives from all imaginable pressure groups be invited to this constituent assembly seems to me a real disaster. If a constituent assembly must be created, I believe that you need people with a free mind, who do not have their hands tied and who are not simply spokespersons or voices or messengers of the official position taken by the groups they are effectively representing. I know it is hard to appoint people while ignoring their links to groups, and I would even say it is impossible because everyone belongs to one group or another.

I think that if you are talking about people who are elected and who are leaders of chambers of commerce, unions, or professional associations, say, and who in their capacity as presidents or officers of their organizations, are to be called upon to deliberate on such subjects as the Constitution—and I could give other examples as well—it just will not work. In order to be viable, a constituent assembly cannot simply be an assemblage of lobbyists.

M. Blackburn: Si on faisait cela, combien devrait-il y avoir de personnes dans cette assemblée constituante? Est-ce qu'il devrait y avoir des gens nommés par les provinces elles-mêmes sur ladite assemblée constituante, et ceci pour avoir une idée de ce que vous pourriez suggérer?

M. Forget: Mon propos, en venant ici, n'est pas de suggérer de formule particulière. Je n'ai pas d'idée précise sur ce nombre. Je pense que ce sont les règles du bon sens qui vous disent que si vous avez mille individus il sera très difficile de conclure une entente. Par contre, si vous en avez trop peu, alors c'est un échantillonage qui risque d'être déficient. Mais il y a quelque part entre 1000 et 25 plusieurs chiffres qui sont acceptables.

Je pense que les parlementaires devraient avoir un rôle dans la désignation des membres d'une constituante. Et pourquoi je dis cela? Pour une raison toute simple, c'est que s'il y avait une élection directe à une assemblée constituante, il faudrait forcément que les gens qui sont élus se fassent élire en fonction d'une plate-forme quelconque et non pas parce qu'ils sont aimables ou bien éduqués, ou au contraire parce qu'ils parlent plus fort que les autres. Il faudrait donc qu'ils se fassent une opinion et qu'ils fassent entériner, en quelque sorte, leurs options par un vote populaire. On reviendrait à la même situation que celle que je décrivais plus haut, à savoir que vous avez des gens qui ont les mains attachées; et si vous n'avez pas une liberté de manoeuvre parmi les membres d'une assemblée constituante, autant s'en référer au Parlement. Mais vous avez là la même difficulté avec des gens qui ne sont pas des esprits libres mais qui sont des gens qui viennent porter à une assemblée constituante les messages ou les mandats qui ont été confiés par d'autres.

Je crois que pour la même raison cela ne peut pas réussir, quoiqu'un collège électoral, par exemple, formé de députés de chaque province, donc de députés provinciaux et fédéraux, possiblement augmentés d'autres personnes pourraient choisir ces gens et rechercher chez ces gens non pas ceux qui ont le plus d'idées préconçues, mais au contraire ceux qui sont les plus capables, tout en comprenant les problèmes, d'arriver à des compromis et à des solutions vendables, pas seulement chez les groupes dont ils sont issus, mais chez l'ensemble du public.

M. Blackburn: Je veux revenir sur le droit de veto. Ca c'est un de nos points qui nous chicote beaucoup. Comment faire pour protéger le Québec si on change la formule qui exige l'unanimité. On a regardé la solution qui consiste à donner un droit de veto partiel au Québec, pour la langue, la culture, et à un moment donné on a dit oui, et ca prend aussi le Code civil. Mais quelques jours plus tard, on a dit également que cela nous prend un droit de veto pour la réforme des institutions, car si on n'a pas de droit de veto sur la réforme du Sénat on peut se faire avoir. Plus on avance, et plus ces quatre points-là couvrent un large éventail. Sauf qu'on se dit, du moins je me dis, car je vais parler en mon nom personnel, quand on parle de culture, il faut définir le mot «culture». Est-ce que le Québec ne risque pas de toujours se retrouver devant la Cour suprême et de toujours être en guerre à chaque fois qu'il va arriver quelque chose et

[Translation]

Mr. Blackburn: If we were to go forward with that option, how many people do you think should be part of a constituent assembly such as this? Should it include people appointed by the provinces themselves—just to get an idea of what you might be suggesting?

Mr. Forget: Well, my purpose in coming here today was not to suggest any particular formula. I do not have any specific ideas as to the optimum number of participants. I think simply common sense tells you that if you have a thousand members, it will be very difficult to reach agreement. On the other hand, if you have too few, you may end up with an inadequate sampling. But somewhere between 1,000 and 25, there are a couple of numbers that would be acceptable.

I think parliamentarians should have a role to play in appointing the members of a constituent assembly. Why do I think that? Well, quite simply, if there were direct elections for a constituent assembly, people would necessarily have to be elected on the basis of some sort of platform and not because they were nice or well educated or because they talk louder than everybody else. They would have to develop their own opinions and have the various options ratified in a way by popular vote. Then we would be right back in the same situation I described earlier, namely that you would be dealing with people whose hands were tied; and if the members of a constituent assembly have no room to manoeuvre, you might as well refer the whole matter to Parliament. And the same problem arises with people who are not free to think by themselves but only bring to a constituent assembly such as this the messages or mandates that others have entrusted to them.

It seems to me that for the very same reason, that just is not workable, although an electoral college, say, composed of Members of Parliament and of the provincial legislatures from each province, and possibly including a number of other people, could choose people and seek to choose not those who have the greatest number of preconceived ideas but, rather, those who are most capable, given a clear understanding of the problems, of reaching compromises and finding saleable solutions, not only vis-à-vis the groups of which they are a part, but the public as a whole.

Mr. Blackburn: I would like to go back for a moment to the power of veto. That is one point we are having a lot of trouble with. Just how can we protect Quebec if we change the formula requiring unanimity. We have considered the possibility of giving Quebec a partial veto in areas such as language and culture, and at one point we said: Well, okay, but we also need the civil code. Then a few days later we started thinking we would also need a veto over institutional reform, because if we have no power of veto over Senate reform, we may end up being had. The more we move ahead, the more ground those four points seem to cover. Except that we feel-at least, I feel, because I am speaking on my own personal behalf-that when we talk about culture, we really must define what we mean by the term. Is there not the risk that Quebec will end up before the Supreme Court, at war with everyone else, every time something happens and it

qu'il veut utiliser son veto? On va dire, nous du Québec, que cela concerne la culture, mais les autres vont nous répondre: Non, non, vous allez trop loin! On se retrouve donc devant la Cour suprême et cela n'en finit plus.

Donc, au lieu de tout ça, on pourrait donner le droit de veto global au Québec en disant que dorénavant, pour changer la Constitution il va falloir sept provinces qui représentent 50 p. 100 de la population canadienne. Mais pour protéger les autres provinces d'abus potentiels de premiers ministres futurs, quels qu'ils soient, on le balise ce droit de veto, et on dit: si le Québec utilise son droit de veto, un jour, pour un amendement quelconque sur lequel il est en désaccord alors que sept autres provinces sont d'accord, elles, il devra aller faire entériner son veto par voie de référendum, c'est-à-dire par le peuple du Québec.

#### • 1410

Ainsi, Le Québec serait le seul à avoir un droit de veto, mais un droit de veto qui serait balisé; au moins, les autres provinces pourraient peut-être se sentir plus à l'aise en ce sens qu'avant que le Québec n'utilise son veto, il y pense à deux fois, et il le fait en se basant sur quelque chose de fondamental pour être bien sûr qu'il va gagner son référendum.

Est-ce que ça ne serait pas plus facile, ou moins compliqué? Également, ne serait-ce pas une protection importante pour nous autres, du Québec? Car il est important de protéger notre héritage, etc. Il ne faut pas penser pour trois ans seulement! Il faut penser pour les cent ans à venir, au moins.

M. Forget: Je ne fais que répéter ce que j'ai dit. Il me semble qu'il y a eu une période dans notre histoire où il semblait que ce genre de raisonnement était plausible et susceptible d'être acceptable. Je crois que ce n'est plus le cas et que de toute manière, pour le Québec qui cherche des modifications profondes, de faire accompagner cette demande d'une recherche de sécurité quant à des changements futurs et hypothétiques, c'est une contradiction dans les termes mêmes, et à plus forte raison, dans un contexte où l'alternative ne comporte par nature aucune espèce de garantie quant à l'environnement futur, politique et économique, dans lequel le Québec s'engagerait.

Donc, si le Québec est prêt à être aussi audacieux que de considérer la souveraineté comme une option, il me semble que cette recherche désespérée d'assurance, de protection, par le biais d'institutions et des «avocaceries», si vous m'excusez l'expression, du genre de celles que vous décrivez, avec les cours et les référendums, etc., ça devient tellement compliqué, la procédure devient si lourde et si opaque que personne n'y comprend plus rien, je pense qu'on fait fausse route. Bref! C'est une solution de notaire, si vous voulez, mais le problème n'est plus un problème de garantie notariale.

Si le Québec doit faire un choix entre une option qui comporte tous les risques et aussi, probablement, tous les attraits de l'aventure et de l'absence de contrainte que serait la souveraineté, et par contre, cherche une sécurité absolue dans un cadre fédéral, je crois qu'il y a méprise et la question n'a pas de sens.

### [Traduction]

decides to use its veto? We, in Quebec, will say that it relates to a cultural matter, but the others will say: No, no; you are going too far! So, we end up in front of the Supreme Court and nothing is ever resolved.

But rather than going that route, we could give a comprehensive power of veto to Quebec at the same time specifying that henceforth, constitutional changes will require the approval of seven provinces representing 50% of the population. But in order to protect the other provinces from potential abuses on the part of future premiers, we set some conditions with respect to this power of veto, saying that if Quebec uses it one day in relation to an amendment it does not agree with, and that the other seven provinces agree to, it will first have to have its right to veto the amendment ratified in a referendum, in other words by the people of Quebec.

So, Quebec would be the only province to have a power of veto, but certain conditions would be attached to it; at least the other provinces might feel somewhat more comfortable with the idea if they knew that Quebec would have to think twice before using it, and would have to base its use on something fundamental in order to be sure to win the referendum.

Would that not be simpler or, at least, less complicated? Also, would it not mean significant protection for us in Quebec? Because it is important to protect our heritage, and what have you. We must not just be thinking of the next three years! We have to be thinking about the next 100 years, at least.

Mr. Forget: I am only repeating what I have already said. It seems to me there was a period in our history where that kind of reasoning was plausible and likely to be acceptable. That is no longer so, as far as I am concerned, and in any case, in the case of Quebec, which is seeking significant changes, providing some sort of security with respect to future and hypothetical changes would be a contradiction in terms, particularly in a context where the alternative, by its very nature, holds no guarantee whatsoever as far as the future political and economic environment in the province is concerned, were it to go that route.

So, if Quebec is ready to be daring enough to see sovereignty as an option, it seems to me that a desperate search for reassurance and protection through institutions and this kind of pettifoggery, if you will pardon the expression—courts, referenda, and what have you—complicates matters to such a degree and makes the whole process so cumbersome and opaque that no one knows what is going on anymore; in my view, that would be the wrong move. For a notary, that is the ideal solution, but this problem is no longer one of legal guarantees.

If Quebec is to make a choice between an option that carries with it many risks and probably, at the same time, all the excitement of adventure as well as the lack of constraints that go along with sovereignty and yet, at the same time wants absolute security in a federal framework, then I think there is really a basic misunderstanding and that the whole thing makes no sense.

M. Blackburn: C'est une clarification. Pour vous, ce serait uniquement 7 provinces représentant 50 p. 100 de la population canadienne, sans aucun droit de veto.

M. Forget: J'ai admis la possibilité d'un droit de veto sur des questions étroitement définies. J'ai donné comme exemple la nature des institutions fédérales, c'est-à-dire le -caractère bilingue des institutions fédérales, avec un certain nombre de choses comme l'éducation, si vous voulez, mais des champs qui sont faciles à définir et bien circonscrits.

Le reste, je pense, n'est pas viable et encore une fois, est contraire aux véritables intérêts, non seulement du reste du Canada mais du Québec lui-même, qui veut vivre dans la mesure où il veut vivre, et cela dans une fédération qui est capable d'évoluer, qui n'est pas gelée dans son développement. Je ne vois pas qu'il soit possible d'avoir un veto général et assez largement défini pour une seule province à ce moment-ci dans notre histoire.

Mme Campbell: Merci, monsieur le président.

Moi aussi, je tiens à vous souhaiter la bienvenue, monsieur Forget.

Après toutes nos sessions de comité, et avec notre mandat tel qu'il est, je ne suis pas tellement sûre que je connaisse la manière dont nous allons arriver pour amener le Québec à discuter de ce dont il veut pour rester au sein du Canada. Je suis d'accord: il lui faut une certaine protection.

• 1415

Bref! On s'attend d'abord à changer la Constitution. J'ai toujours pensé qu'il y avait des choses dans notre Constitution qui protégeaient déjà le Québec quant à leur langue, leurs droits civils, leur culture, etc. Et le Canada est officiellement bilingue. Un Québécois doit être capable de parler français en dehors de sa province. Tout comme moi, j'ai toujours pensé qu'en venant au Québec, si je voulais parler anglais, il y aurait quelqu'un au niveau fédéral pour me répondre.

Que doit-on faire? Je suis d'accord pour une assemblée constituante. Un référendum, ce n'est pas exactement la façon de commencer. Si on ne sait pas quelle direction donner

to any machinery that we are going to recommend, how do we tell Canadians this is the route to go to start talking again?

**Mr. Forget:** Is your question about how you can get Quebec to talk?

Mrs. Campbell: No. I said we have to get Canadians talking as to how we get Quebec back talking to us.

Mr. Forget: It seems to me that-

Mrs. Campbell: What do we offer?

Mr. Forget: -is the mandate of your committee.

It is a question of process, I think. If a process is set up whereby, for instance, either all elected Members of Parliament and the legislatures are convened at a certain point in time with a given mandate to determine a plan

[Translation]

Mr. Blackburn: Just one clarification. As far as you are concerned, it should simply be seven provinces representing 50% of the population, with no power of veto.

Mr. Forget: I have agreed that a power of veto could be possible in relation to some strictly defined issues. I spoke, for example, of the nature of federal institutions—in other words, their bilingual character—and a number of other things such as education, but only in circumscribed areas that are easy to define.

All the rest is simply not viable and, once again, is contrary to the real interests, not only of the rest of Canada but of Quebec itself, which wants to be part, insofar as it does want this, of a federation that can evolve, that has not been straitjacketted. I do not see how we could give a comprehensive and fairly broadly defined veto to a single province at this point in our history.

Mrs. Campbell: Thank you, Mr. Chairman.

I, too, would like to welcome Mr. Forget.

After all our committee sessions, and in the light of our current mandate, I am really not sure yet just how we are going to get Quebec to discuss what it wants to remain within Canada. I do agree, though, that it requires some protection.

In other words, amending the Constitution is expected to come first. I have always been under the impression that the Constitution contains safeguards for Quebec in terms of language, the civil code, culture, etc. Canada is also officially bilingual. Any Quebecker should be able to speak French outside his or her province. Similarly, I always thought that if I wanted to speak English in Quebec, there would always be someone at the federal level to speak to me in that language.

What must be done? I am in favour of a constituent assembly. A referendum is not the way to start. If we do not know what direction to give

au mécanisme que nous allons recommander, comment convaincre les Canadiens qu'il s'agit de la voie à suivre pour reprendre le dialogue?

M. Forget: Vous me demandez comment on peut amener le Québec à dialoguer?

Mme Campbell: Non. J'ai dit qu'il faut amener les Canadiens à discuter de la façon d'inciter le Québec à discuter à nouveau avec nous.

M. Forget: Il me semble que. . .

Mme Campbell: Que faut-il offrir?

M. Forget: . . . c'est le mandat de votre comité.

C'est une question de processus, je crois. Par exemple, on pourrait réunir tous les députés fédéraux et provinciaux et leur confier le mandat d'élaborer collectivement un projet et d'aboutir à des conclusions au bout de six ou neuf mois. Ou

collectively after six months or nine months, then they will meet and talk and presumably arrive at conclusions. Or if a constituent assembly is set up, then presumably it will have a starting-point and an end-point.

Mrs. Campbell: What is the priority of the starting-point?

Mr. Forget: It seems to me that the starting-point should be quite early, if we look at the timetable set by the Quebec referendum.

On the other hand—and this is basically a political choice—if you look at the state of preparedness of public opinion in other provinces, it seems to suggest that the starting-point should be delayed for quite some time. So it is a judgment call.

Like so many things in life, politicians in office will have to determine whether they set this in train right away or wait. I would be tempted, from a Quebec perspective, to say that it should be started very soon, obviously. Otherwise, there are further unknowns and perhaps uncontrollable events.

Mrs. Campbell: But with your vast experience on many committees, you know the results and you know the end of committees, because you have had many reasons to see that they either went half-way, all the way, or no way.

I cannot help but think that we have a role here to define, for whatever system is going to be set up, what we think is the priority. We do not want to go all over. We have to narrow it down to the priority. We have to get back to feeling what Quebec will accept Canada to discuss.

Mr. Forget: Yes, but it seems to me that your committee, if I may make bold to say, should not worry what will be discussed when the process has been decided, but rather worry about what is the process that is most likely to produce an outcome. That is difficult enough.

I admit that once the process is set, whatever it is, it is an open question whether that can resolve the issue in a timely fashion and in a successful fashion, but you cannot determine that by selecting the process. You can help by having a process that will look legitimate and will be reasonably expeditious in the sense that it will not drag on for years, but you cannot do very much more than that.

The rest depends on the people who will be part of that process. I think it is somewhat idle to speculate at this stage about what should be the first item on the agenda of a constituent assembly, for instance. They will have to make that determination themselves.

1420

Mrs. Campbell: Some of the experts have said that public participation has to be there whatever the process, that there has to be some awareness by the public of what is going on.

The other side of that is that we have had so many groups come before us and say that they want into this constituent assembly, or whatever the process will be. There is a list of priorities as to who should be there and what issues should be in there and discussed. You are a Quebecker, and I am asking you how you would limit that constituent assembly so that it does not go on for many years and achieve nothing.

### [Traduction]

encore, on pourrait créer une assemblée constituante dont les travaux auraient un début et une fin.

Mme Campbell: Quelle est la priorité du début?

M. Forget: Il me semble que le coup d'envoi devrait être donné très tôt si l'on songe à l'échéancier du référendum québécois.

Par contre,—et il s'agit là d'un choix politique—l'opinion publique dans les autres provinces ne semble pas être prête et il faudrait, semble-t-il, retarder encore le lancement du processus. C'est une question de jugement.

Comme pour bien des choses, les autorités politiques devront décider si elles mettent les choses en train sur le champ ou plus tard. Du point de vue du Québec, je serai tenté de dire que le processus devrait être lancé très tôt, car les inconnues risquent de se multiplier et il risque de se produire des événements qui nous échapperont.

Mme Campbell: Mais vous qui avez siégé à tant de comités, vous savez qu'ils finissent en queue de poisson.

Nous avons surement un rôle à jouer dans l'élaboration du mécanisme que nous jugeons prioritaire. Mais il faut s'en tenir à ce qui compte vraiment. Il faut trouver ce que le Québec acceptera de discuter avec le Canada.

M. Forget: Oui, mais si vous me le permettez, je dirais que ce n'est pas au comité de se préoccuper des points de discussion, une fois qu'un processus aura été choisi; il devra plutôt chercher le processus qui a le plus de chance d'aboutir. Ce n'est déjà pas facile

Certes, une fois que le processus aura été choisi, il restera à savoir si le problème peut être réglé à temps. Mais la réponse à cette question ne peut pas résider dans le choix du processus. Ce sera plus facile si ce processus paraît légitime et ne s'étend pas sur plusieurs années, mais vous ne pouvez guère faire plus.

Le reste dépendra des participants à ce processus. À ce stade-ci, je crois oiseuse de spéculer sur le point qui devrait venir en tête de l'ordre du jour de l'assemblée constituante, par exemple. Ce sera aux constituants eux-mêmes de choisir.

Mme Campbell: Certains experts ont dit que, quel que soit le processus choisi, la population doit pouvoir y participer et suivre son déroulement.

Quantité de groupes parmi ceux qui ont témoigné ici veulent aussi intervenir dans ce processus, que ce soit l'assemblée constituante ou autre chose. Il y a une liste de priorités en ce qui concerne les participants et les points de discussion. Vous êtes Québécois, et je vous demande comment circonscrire l'assemblée constituante de manière à ce que ses travaux ne s'éternisent pas pendant des années pour n'aboutir à rien.

Mr. Forget: I would say it is an arbitrary decision in the sense that it is an arbitrary number. The question was put to me of how big it should be. Well, between 25 and 1,000, somewhere around there, but the precise number is a judgment call. It has to be a number that is sufficiently small so that it can debate effectively. I do not think 1,000 people can debate anything effectively.

It has to be large enough to allow enough regional and sectional representation, but I strongly object, on the basis of personal experience of committees, to anything pretending to speak on behalf of all Canadians that is just a collection of lobbyists, or elected officials of various pressure groups. I would strongly resent it.

I would make a prediction to you that such an organization will never arrive at any conclusion because you will have conflicting interests, held and defended by people who have no freedom to depart from the stated position upon which they have been elected president of such-and-such organization and so on.

You have to have free agents, not hired guns, in a constituent assembly. Everyone elected in the world to any position in an organization, or elected by the people at large in a popular election, has to take a stand on something. Once that has been made, then he comes to a meeting with a closed mind. It cannot work unless they renege on their commitments to those who have sent them there, essentially.

You have to have people with free minds, not people who have their hands tied behind their backs. Politicians, because they belong to political parties, to some extent are in the same boat. But the difference is that they represent a far more diverse constituency than do pressure groups and associations of all kinds.

M. Duhamel: Monsieur Forget, merci pour votre présentation que j'ai beaucoup appréciée. J'ai deux questions à vous poser.

Si j'ai bien compris, en ce moment, chaque province, incluant le Québec, a un veto en ce qui concerne un changement à la formule d'amendement. Si c'est exact, pourquoi est-ce que le Québec ou n'importe quelle autre province se permettrait d'accepter une autre formule qui, autant que je sache, lui donnerait moins de pouvoirs?

- M. Forget: C'est le désarmement multilatéral.
- M. Duhamel: Le désarmement multilatéral. J'aime cela.
- M. Forget: Les gens ont des vetos dans des assemblées qui prennent des décisions parce que les autres ont des vetos. Si personne n'en a, il est concevable, mais non assuré, que les autres décident de jouer selon les règles de la majorité. Les règles de la majorité sont les règles démocratiques habituelles. Je sais qu'on peut y faire des exceptions. On peut y faire des exceptions dans le domaine étroit des droits linguistiques, parce que, dans ce pays, nous avons une majorité permanente et une minorité permanente sur ce plan-là. Mais sur les autres plans, cela n'existe pas. Donc, il n'y a pas de justification. Cela ne veut pas dire que le gouvernement du Québec doit abandonner un droit de veto sans contrepartie. C'est un problème tactique dont je ne parle pas ici, mais il est bien sûr que cela fait partie de la réalité.

[Translation]

M. Forget: C'est une décision arbitraire en ce sens qu'il s'agit d'un chiffre arbitraire. On m'a demandé combien de participants il devrait y avoir. Écoutez, entre 25 et 1,000, ou à peu près, mais le chiffre exact est affaire de jugement. Le nombre doit être assez petit pour que le débat soit efficace: je ne crois pas que 1,000 participants puissent débattre quoi que ce soit avec succès.

Le nombre doit être assez grand pour permettre aux régions et aux diverses couches de la société d'être représentées mais, pour avoir participé moi-même à de nombreux comités, je suis tout à fait contre une assemblée qui prétendrait parler au nom de tous les Canadiens alors qu'il ne s'agit que d'un ramassis de lobbyistes, d'élus ou de divers groupes de pression. Je serais tout à fait contre.

Je vous prédis qu'une assemblée de ce genre n'aboutira jamais à rien à cause des intérêts divergents qui seront défendus par des gens qui n'ont pas la liberté de se démarquer de la position du groupe qu'ils représentent.

Dans une assemblée constituante, il faut des franc-tireurs et non des mercenaires. Pour être élu à une charge dans un organisme, il faut prendre position. Du coup, cette personne vient avec des idées arrêtées. En fait, cela ne peut pas marcher à moins de revenir sur les engagements pris envers ceux et celles qui l'ont choisi.

Les participants doivent être libres de toute attache et non avoir les mains liées. Les politiques, du fait de leur appartenance à un parti, sont de la même étoffe, à la différence qu'ils représentent un électorat beaucoup plus varié que les associations et les groupes de pression.

Mr. Duhamel: Mr. Forget, I want to thank you for your presentation, I appreciate it very much. I have two questions to put to you.

If I understood well, at this time, each province, including Quebec, has a veto for any change to the amending formula. If so, why would Quebec or any other province be willing to accept another formula, which, as far as I know, would give it less power?

Mr. Forget: I call that multilateral disarmament.

Mr. Duhamel: Multilateral disarmament. I like it.

Mr. Forget: People have a veto in decision-making bodies because others have vetoes. If no one has a veto, it is conceivable, albeit not certain, that the others will accept to play according to the rules of the majority. These are the normal democratic rules. I know that exceptions can be made: for instance, in the narrow field of language rights because in this country we have a permanent language majority and a permanent language minority. But in other fields, there is no such thing. Consequently, there is no justification. This does not mean that the Government of Quebec must relinquish its veto without any quid pro quo. This is a tactical problem I will not deal with here, but there is no doubt this is part of the reality.

M. Duhamel: Vous avez une grande expérience, et j'aimerais y avoir recours pour la question suivante. Est-ce qu'il n'y a pas dans toute cette discussion sur la crise constitutionnelle une dimension économique dont on n'a pas discuté?

• 1425

Vous n'êtes pas sans savoir que dans le pays, aujourd'hui, il y a presque 5 millions de pauvres; 1.8 million de gens se rendront aux banques d'alimentation cette année; il y a 1.5 million de chômeurs; le déficit dépasse les 30 milliards de dollars et la dette dépasse les 400 milliards de dollars. Est-ce parce que, non seulement la province de Québec, mais d'autres provinces croient qu'elles pourraient mieux gérer leurs affaires économiques qu'on a cette crise? Est-ce une dimension importante dont on oublie peut-être de discuter?

M. Forget: Vous avez raison. Ces problèmes existent, et je souhaiterais qu'on leur accorde plus d'importance et qu'on les résolve de façon plus créatrice qu'on ne le fait maintenant. Je ne suis pas absolument convaincu que, si nous ne parlions pas de la Constitution, nous aurions des gouvernements parfaits, mais ils seraient peut-être moins imparfaits. Chacun peut faire les conjectures qu'il préfère faire dans ce domaine-là. Cependant, je ne pense pas que les débats politiques soient tels que, si vous débattez de la question A, c'est nécessairement du temps et de l'énergie de moins pour la question B. Je pense qu'il y a des possibilités de traiter A et B. Je ne pense pas que tout fonctionne à un niveau tel d'efficacité et de rendement qu'on en soit à dire: Une demi-heure de plus passée sur le sujet va faire qu'on va négliger tel autre sujet. Psychologiquement, c'est peut-être vrai. Les passions qui se développent et qui s'emploient au dossier constitutionnel font peut-être que les gens sont distraits. Le public lui-même est peut-être distrait, encore qu'en temps de récession, la distraction ne peut pas durer très longtemps. Les problèmes économiques se rappellent à nous tous les jours, et je crois qu'ils constituent, même à travers le débat constitutionnel, une obligation prioritaire des gouvernements.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Forget, merci de votre témoignage très valable et très efficace sur le processus d'amendement de la Constitution canadienne.

M. Forget: Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs.

Le coprésident (M. Edwards): J'invite maintenant le président de la Fédération de l'âge d'or du Québec, M. Philippe Lapointe, à s'avancer.

Monsieur Lapointe, nous vous souhaitons la bienvenue devant le Comité. Je vous cède la parole.

M. Philippe Lapointe (président de la Fédération de l'âge d'or du Québec): Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres de cette commission, permettez-moi, au nom de la Fédération de l'âge d'or du Québec, de vous remercier de nous avoir invités à nous exprimer devant vous.

Je m'appelle Philippe Lapointe. Je suis un des 175,000 membres de la Fédération de l'âge d'or du Québec, qui se répartit en 1,100 clubs qui, eux, forment 18 regroupements régionaux disséminés à travers tout le Québec, ce qui forme la Fédération de l'âge d'or du Québec que j'ai l'honneur et la responsabilité de présider.

[Traduction]

Mr. Duhamel: I would like to tap your wide experience in the next question. In this whole discussion on the constitutional crisis, is there not an economic dimension that has not been discussed?

You are aware, I am sure, that there are almost 5 million poor people in Canada today, that 1.8 million people used food banks this year, that there are 1.5 million unemployed, and that we have a deficit of over \$30 billion and a debt of over \$400 billion. Is it because not only Quebec, but other provinces as well believe that they could do a better job of running their economies that we are faced with this crisis? Is this an important dimension that we tend to forget about?

Mr. Forget: You are quite right. These problems do exist, and I would like to see more attention paid to them and more creative ways of resolving them. I am not entirely convinced that if we were to leave the constitutional issue aside, we would have perfect governments, though perhaps they would be less imperfect. You can do as much conjecturing as you like in that respect. However, I do not think that if a political debate focuses on issue A then there is necessarily less time and energy for issue B. It is possible to deal with both issues at the same time. I do not think that the process is effective or productive enough for us to say that half an hour spent discussing one issue would be to the detriment of another. Psychologically, this may be the case. The passionate sentiments sparked off by constitutional issues may distract people, and perhaps the public itself is distracted, though this will no doubt be short-lived due to the recession. Economic problems are with us every day, and to my mind they represent a primary obligation of government, even with respect to the constitutional debate.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Forget, thank you for your very valuable and helpful comments on the amending process for the Constitution of Canada.

Mr. Forget: Thank you, Mr. Chairman, ladies and gentlemen.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I would now like to ask the president of la Fédération de l'âge d'or du Québec, Philippe Lapointe, to come forward.

Mr. Lapointe, welcome to the committee. You have the floor.

Mr. Philippe Lapointe (President, Fédération de l'âge d'or du Québec): Mr. Chairman, members of the committee, on behalf of Fédération de l'âge d'or du Québec, I would like to thank you for your invitation to appear before you.

My name is Philippe Lapointe. I am one of 175,000 members of Fédération de l'âge d'or du Québec. Our 1,100 clubs are represented by 18 regional groups across Quebec, which in turn make up Fédération de l'âge d'or du Québec, which I have the honour and responsibility of chairing.

Qu'on me permette cependant de préciser que, vu que nos opinions sont connues, nous n'avions pas songé à être entendus par un aréopage aussi imposant et que, conséquemment, nous n'avons pas présenté de mémoire. Tout au plus, en ce qui concerne les tentatives de la réforme de la Constitution qui, semble-t-il, aurait été possible après l'Accord du lac Meech, accord demandant un strict minimum et qui a été rejeté, vous me permettrez de présenter succinctement les positions prises par la Fédération de l'âge d'or du Québec relativement à l'avenir du Québec lors des assises de la Commission Bélanger-Campeau.

• 1430

Vu que les cinq propositions présentées lors de la tentative d'accord avaient été rejetées globalement même si le premier ministre du Québec et la majorité des Québécois les considéraient comme des demandes minimales, les personnes âgées sont conscientes qu'elles ont concouru à bâtir le Québec et sans doute le Canada, qu'elles sont encore citoyennes à part entière même si, pour la plupart, elles ont quitté le marché du travail, et qu'elles paient encore leur part d'impôt et de taxes. Ces personnes âgées croient à raison qu'elles ont le droit et même le devoir d'exprimer leurs points de vue sur l'avenir de leur pays et désirent prendre une part active à la société dans laquelle ils vivent.

Ayant été témoins impuissants et déçue des discussions et palabres interminables autour des cinq demandes du Québec et, finalement, du refus après acceptation de presque tous les premiers ministres, se rappelant le tablettage des rapports des Commissions Laurendeau-Dunton et Fulton-Favreau, le rapatriement unilatéral de la Constitution sans l'accord du Québec et les innombrables difficultés à parler une des deux langues officielles du Canada, la langue française, dans la plupart des provinces et même dans l'ouest de Montréal, les personnes âgées se sont questionnées sérieusement sur l'avenir du Québec.

La Fédération de l'âge d'or du Québec a donc formé un comité ayant pour mandat précis de préparer un questionnaire devant conduire à un sondage auprès de tous les conseils régionaux et de tous ses clubs. Choisis selon le hasard systématique, 1,380 membres ont répondu au questionnaire. Nous sommes assurés que les réponses sont représentatives de nos 175,000 membres et même des 1.2 million d'aînés du Québec.

Les questions posées et les résultats sont les suivants:

Pour assurer l'avenir du Québec, 93 p. 100 ont répondu qu'est indispensable la protection des services de santé. La qualité de vie doit être un facteur important dans le choix d'une option quant à l'avenir du Québec. Pour les aînés, certains éléments paraissent essentiels pour assurer cette qualité de vie: la santé, l'accès à un sain logement, le soutien à domicile, un revenu minimum décent, l'accès à des loisirs adaptés, l'accès à un transport accommodant et sécuritaire, l'accès à des soins hospitaliers de qualité et l'accès aux médicaments nécessaires. Il faudra donc que l'option choisie permette non seulement de conserver les acquis, mais d'en obtenir davantage.

[Translation]

I would like to point that because our opinions are known, we did not at first consider appearing before such an imposing and learned assembly as this, and have therefore not prepared a brief. In order to address attempts at constitutional reform, which, it seems would have been possible following the Meech Lake Accord, had that accord's minimal demands not been rejected, allow me to briefly review the position taken by Fédération de l'âge d'or du Québec on Quebec's future before the Bélanger-Campeau commission.

All of the Accord's five proposals were rejected despite the fact that the Premier of Quebec and most Quebeckers considered them to be minimal demands. However, seniors know they helped build Quebec and probably Canada too, that they are still full citizens of this country, even though many of them are no longer part of the labour force, and that they are still paying their share of taxes. These seniors rightly believe that they have a right if not a duty to express their point of view on the country's future and would like to take an active part in the society they live in.

Powerless and disappointed, seniors watched on as Quebec's five demands were discussed in endless and pointless debates and finally rejected after almost all the first ministers had accepted them, as the reports of the Laurendeau-Dunton and Fulton-Favreau commissions were shelved, as the Constitution was unilaterally patriated without Quebec's consent and as people came up against countless difficulties in trying to speak one of Canada's languages, the French language, in most provinces and even in the west of Montreal. Now, seniors are asking themselves serious questions about Quebec's future.

La Fédération de l'âge d'or du Québec decided to act by setting up a committee with a precise mandate to prepare a questionnaire that would lead to a survey of all its regional councils and all its clubs. One thousand three hundred and eighty members were chosen at random to fill out the questionnaire. We have ensured that the answers are representative of our 175,000 members and even of the 1.2 million seniors living in Quebec.

The questions we asked and the results obtained are the following:

In order to secure Quebec's future, 93% said that protecting health services was of the utmost importance. Quality of life is an important factor in looking at alternatives for Quebec's future. For seniors, the following points are essential for ensuring quality of life: health, access to proper accommodation, support in the home, decent minimum income, access to appropriate leisure activities, access to accommodating and safe transportation, as well as to good quality hospital care and the necessary prescription drugs. Whatever the route we take, not only must we maintain what we already have, we must achieve more.

Par ailleurs, 88 p. 100 jugent indispensable la protection de la langue française. Cette protection de la langue française ne peut se faire mieux que par le Québec. L'option choisie devra assurer ce que les personnes âgées ont le plus à coeur: la protection de leur langue. On ne peut nier que beaucoup de chemin a été parcouru en ce domaine. Il faut continuer à être vigilant, et le plein contrôle par le Québec sur l'évolution de la langue française paraît essentiel à cette conservation.

En outre, 86 p. 100 jugent indispensable le contrôle de l'éducation à tous les paliers, car le milieu de l'éducation joue un rôle primordial dans la transmission de la culture québécoise et constitue un centre privilégié pour le développement de cette culture. Le Québec doit donc posséder le plein et exclusif contrôle de l'éducation à tous les niveaux: primaire, secondaire, collégial, universitaire, en passant par l'enseignement professionnel et technique.

#### • 1435

Quatre-vingt-deux p. 100 jugent indispensable la maîtrise de notre économie, qui apparaît comme un moyen d'assurer la qualité de vie des citoyens; c'est plus qu'une fin en soi. Le Québec doit avoir la maîtrise de son économie s'il veut être en mesure d'établir lui-même les politiques, les priorités et les plans d'action qui correspondent vraiment aux besoins de ses citoyens.

Soixante-dix-sept p. 100 jugent que le choix des immigrants est indispensable. La pleine juridiction du Québec en matière d'immigration est un autre point essentiel à la protection de la culture francophone québécoise. Il importe de mettre en place les mécanismes nécessaires à l'intégration des nouveaux arrivants au milieu francophone.

Quant au choix de l'option constitutionnelle, 25 p. 100 des répondants favorisent le maintien du régime fédéral; 16 p. 100 des répondants favorisent l'accession du Québec à l'indépendance; 53 p. 100 des répondants favorisent la souveraineté avec une certaine association au Canada; et 6 p. 100 se sont abstenus. Ces résultats obtenus coïncident sensiblement avec ceux des sondages divers obtenus auprès de la population de la province de Québec, en général.

Par leurs positions, les aînés démontrent qu'ils sont prêts à participer comme citoyens à part entière à l'édification du Québec de demain, mais pour ce faire, les aînés doivent avoir une voix qui soit entendue où se prennent les décisions et être impliqués dans les instances décisionnelles dans les domaines qui les touchent de près. Le Québec devra prévoir les mécanismes nécessaires à cette fin.

En terminant, la Fédération de l'âge d'or du Québec, que j'ai l'honneur de représenter modestement, souhaite ardemment que le pays de demain sache répondre aux aspirations de ses citoyens et citoyennes, en portant une attention particulière à certaines catégories de citoyens trop souvent négligés à tous les paliers de gouvernement, c'est-à-dire les autochtones, les jeunes et les personnes âgées. Je vous remercie.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Lapointe.

M. Duhamel: Monsieur Lapointe, merci pour votre mémoire. J'ai plusieurs questions à vous poser.

## [Traduction]

Furthermore, 88% of respondents said the French language must absolutely be protected. Quebec is best able to provide such protection. The route we choose to take must safeguard the concern that seniors have most at heart: the protection of their language. It cannot be denied that a great deal of progress has been made in this respect. We must continue to keep a watchful eye over our language, and for this we feel that Quebec must have full control over the development of the French language.

Eighty-six per cent feel that Quebec should maintain control of education at all levels, both because of the paramount role education plays in transmitting Quebec culture and because it is the best means of developing this culture. As a result, Quebec must retain full and exclusive control over education at all levels: primary, secondary, college, university, including professional and technical.

Eighty two per cent said we must maintain control of our economy in order to ensure our quality of life; it is more than an end in itself. Quebec must have command over its economy if it is to establish the policies, the priorities and action plans that best meet the needs of its citizens.

Seventy-seven per cent said we must be able to choose immigrants. Quebec's full jurisdiction over immigration is another essential point in protecting Quebec Francophone culture. Mechanisms needed to integrate new arrivals into the Francophone milieu must be put in place.

Twenty-five per cent of respondents were in favour of maintaining the federal system as a constitutional option; 16% were in favour of Quebec becoming independent; 53% were in favour of sovereignty with some degree of association with Canada; and 6% abstained. To a large extent, these results square with the results of other polls held in Quebec.

The position they have taken shows that seniors are prepared to participate as full citizens in building the Quebec of tomorrow; but to do so, the views of seniors must be heard by decision-makers. Seniors must play a role in making decisions about issues that affect them directly. It is up to Quebec to do what is necessary to make this possible.

In conclusion, la Fédération de l'âge d'or du Québec which I have the honour of representing, greatly hopes that the country of tomorrow will meet the aspirations of all its citizens, by paying particular attention to certain groups who are too often ignored by all levels of government, for example, native people, youths and seniors. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Lapointe.

Mr. Duhamel: Mr. Lapointe, thank you for your brief. I have several questions for you.

Tout d'abord, j'apprécie énormément le fait que vous soyez ici en train de représenter les aînés. Je suis tout à fait d'accord que souvent, on oublie que les aînés sont un groupe de citoyens et de citoyennes importants qui ont beaucoup contribué au pays.

Vous avez utilisé quelques mots que je veux bien comprendre. Pendant la lecture de votre mémoire, vous avez parlé du contrôle de la santé et de l'éclucation, de la maîtrise de l'économie, de la pleine juridiction en matière d'immigration. Est-ce que ces trois ou quatre termes ont tous la même connotation? Est-ce que «contrôle» équivaut à «maîtrise» et à «pleine juridiction», ou si vous voyez une légère différence entre ces termes-là? Est-ce que cela veut dire que le Québec doit mener, point final?

- M. Lapointe: Selon les résultats de notre questionnaire, il est entendu que 69 p. 100 des aînés acceptent cette sémantique. Pour nous, la maîtrise des leviers doit appartenir au Québec. Les réponses données aux questions indiquent clairement cela.
- M. Duhamel: Je comprends. Croyez-vous que cette maîtrise, ce contrôle ou cette pleine juridiction peut se réaliser avec le régime que l'on a en place en ce moment? Est-ce qu'on a besoin de la souveraineté, de la souveraineté-association ou d'une confédération pour le Québec? Quel est le meilleur mécanisme gouvernemental pour assurer la réussite de ces objectifs que vous avez mentionnés et qui sont très importants pour les aînés de cette province et de tout pays?

• 1440

- M. Lapointe: Évidemment, je parle toujours au nom des personnes que je représente. Ils veulent, en majorité, je le répète, la pleine juridiction dans ces domaines. Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question?
- M. Duhamel: Je choisis comme exemple l'environnement. Est-ce que l'environnement serait un dossier partagé entre le gouvernement national ou fédéral, appelez-le comme vous le voulez, et une juridiction tel que le Québec? Est-ce que vous avez posé cette question?
- M. Lapointe: Vous avez remarqué que 53 p. 100 des membres veulent une association avec le Canada. Je crois que la réponse est là. Certaines juridictions devront être partagées entre le Québec et le Canada. C'est l'opinion de nos membres.
- M. Duhamel: Un bon nombre de gens qui ont comparu comme témoins ont indiqué que si jamais il y avait une rupture, si le Québec décidait de poursuivre ses propres objectifs de façon indépendante, même s'il cherchait la souveraineté—association qui est une indépendance avec une association, ce serait comme un divorce. Je ne le dis pas méchamment, je vous assure. Je comprends ce phénomène du divorce, on le voit assez fréquemment. Même dans les situations les plus ouvertes, il est déchirant et difficile.

Monsieur, si jamais on arrivait à cette rupture, si le Québec devenait souverain et cherchait une association, pensez-vous qu'il pourrait être très difficile de négocier, à cause des personnalités, des sentiments, des passions, des accusations, etc.?

M. Lapointe: Je répondrai en mon nom personnel à cette question parce que je n'ai pas posé la question aux membres que je preprésente. Je suis convaincu que ce sera très difficile. On a déjà, depuis des années, des difficultés à se

[Translation]

First, I greatly appreciate your being here to represent seniors. I agree entirely that we often forget that seniors are an important group who have contributed greatly to this country.

I would like to understand some of the words that you have used. In your brief, you spoke of control of health and education, of commanding the economy, and of full jurisdiction on immigration. Do these three terms have the same connotation? Does "control", mean the same "commanding", and "full jurisdiction", or do you think there is a slight difference between them? Does it mean Quebec should have full control?

- Mr. Lapointe: The results of our questionnaire showed that 69% of seniors agree with this meaning. In our view, Quebec should be in full control. The answers to our questions clearly indicate that.
- Mr. Duhamel: I understand. Do you think that this command, this control or this full jurisdiction could be achieved with the system in place now? Would it require sovereignty, sovereignty-association or confederation for Quebec? What would be the best governmental mechanism for achieving the goals you have mentioned and which are very important to seniors in this province and elsewhere in the country?
- Mr. Lapointe: Obviously, I always speak on behalf of the people I represent. A majority of them, I repeat, want full jurisdiction in these areas. I do not know whether I have answered your question.
- Mr. Duhamel: I would like to take the environment as an example. Would the environment be a matter shared by the national or federal government, call it what you will, and a jurisdiction such as Quebec? Did you ask that question?
- Mr. Lapointe: You will recall that 53% of members favoured an association with Canada. I think your answer is there. Some jurisdictions will have to be shared between Quebec and Canada. That is the view of our members.
- Mr. Duhamel: A number of witnesses have indicated that if Quebec separates and decides to strive independently for its own objectives, it would be akin to a divorce, even if Quebec were to seek sovereignty-association, which is independence with association. I say this in good faith, I can assure you. I understand the phenomenon of divorce, it happens quite frequently. But even in the most open of situations, it can be a harrowing and difficult experience.

Sir, were Quebec to leave and become sovereign and seek association, do you think that this would be very difficult to negotiate, because of the personalities, sentiments, passions, and accusations, etc., involved?

Mr. Lapointe: My answer would be a personal one because I have not asked my members this question. I am convinced it would be very difficult. We have already had enough trouble maintain a dialogue in the past. I do not

parler. Je ne sais pas si le fait de vouloir accéder à une souveraineté-association... Bref! Il est certain que des portes se fermeront. On n'a qu'à lire les journaux pour s'apercevoir que beaucoup plus de personnes ferment les portes qu'avant.

Il reste quand même que je pense que les personnes aînées du Québec veulent récupérer des leviers de commande dans beaucoup de domaines.

M. Duhamel: Deux autres questions. Vous n'avez pas besoin, si vous choisissez de le faire évidemment, de parler comme porte-parole de votre organisme. Parlez comme habitant de cette province. Croyez-vous qu'on pourrait, même s'il n'y avait pas davantage de portes qui se ferment, arriver à une entente, à un accord? Tellement de portes ont été fermées, qu'elles ont été claquées! Croyez-vous qu'elles vont être extrêmement dures à rouvrir?

M. Lapointe: Les personnes âgées—je parle en leur nom—croient qu'on a brandi beaucoup d'épouvantails lors du référendum, et fait peur à beaucoup d'entre elles, surtout les plus démunies. On recommence en ce moment. D'après les réponses que l'on a obtenues durant notre enquête, on a conclu que les personnes âgées, en général, n'avaient plus peur des menaces proférées à quelque niveau que ce soit.

• 1445

Mais ça continue, les menaces! On brandit différentes peurs. Elles sont économiques ou émotionnelles. Je crois quand même que nos gens vont vouloir continuer dans le même sens, c'est-à-dire, récupérer tous les leviers.

Ce n'est pas un mémoire que nous avons présenté. Vous avez mentionné que c'était un mémoire mais on a simplement présenté nos opinions. Nous avons présenté un mémoire à la Commission Bélanger-Campeau et nous avons été bien accueil-lis. À l'extérieur du Québec, même si je comprends la politique du bilinguisme au plan fédéral, l'accueil n'est pas tellement bon, par contre.

À plusieurs reprises, on a fait des promesses aux personnes âgées. On nous a fait des promesses et la plupart du temps on ne les a pas tenues. Je pourrais remonter à 1939-1945 quand une promesse nous avait été faite, mais elle n'a pas été respectée. On nous a dit qu'on se mettrait la tête sur le billot, qu'on changerait la Constitution. Qu'est-ce qu'on a fait? On a rapatrié la Constitution sans le consentement du Québec.

Je ne suis pas agressif, je mentionne tout simplement ce qui se passe. Nos gens ont perdu confiance dans toutes ces promesses.

M. Duhamel: Je comprends. Dernière question. Croyez-vous que vous et vos amis avez accès à l'information qui peut vous décrire de façon assez honnête la situation du Québec à l'intérieur du Canada, comme le Québec souverain ou le Québec associé? J'ai l'impression que souvent, je ne le dis pas méchamment, les gens qui préparent une telle documentation favorisent une certaine position et l'embellissent un peu. Selon vous, vous sentez-vous assez bien informés?

[Traduction]

know whether a bid for sovereignty-association... In any case, doors will obviously be closed. You only have to read a newspaper to realize that a lot more doors are being closed than before.

I feel nevertheless that seniors in Quebec would like to get back full powers in many areas.

Mr. Duhamel: I have two other questions. You need not speak on behalf of your federation if you do not want to. Speak as someone who lives in this province. Do you think that if there were not as many doors being closed, that we could agree on an arrangement? So many doors have been closed, and so many have been slammed shut! Do you think that they will be extremely difficult to open up?

Mr. Lapointe: Seniors—and I speak on their behalf—feel there was a great deal of scaremongering during the referendum, and that they were frightened off, especially the poorest of them. That is beginning to happen again. Based on the results of our survey, we have concluded that seniors in general are no longer frightened by threats being made at any level.

But the threats continued! Also sorts of economic and emotional threats are being brandished. I think though that our people still want the same thing, control of all the levers of power.

We did not present a brief here. You have referred to our brief but in fact we only presented our viewpoints. We did submit a brief to the Bélanger-Campeau Commission, and were well received. Notwithstanding the federal policy of bilingualism, outside of Quebec, the reception is not so good.

Many times promises have been made to seniors, but more often than not these promises were not kept. I could go back to the broken promise of 1939–45. We were told that necks would be put on the line, that the Constitution would be changed. But what happened? The Constitution was patriated without Quebec's consent.

I am not being aggressive, I am just referring to past events. Our people no longer believe in all these promises.

Mr. Duhamel: I understand. One last question. Do you feel that you and your friends have access to information that gives an honest description of what a sovereign Quebec or a Quebec associated with Canada would look like? I often get the impression, and I say this with the best of intentions, that the people who are making that appraisal favour one position and embellish it a little. Do you think that you are well enough informed?

M. Lapointe: Oui, je crois que nous avons accès à passablement d'information. Mais il reste que très souvent l'information, d'un côté comme de l'autre, est biaisée ou incomplète. On dit la vérité et souvent, on ne dit pas toute la vérité. On penche sur une option plutôt que sur l'autre. Je pense qu'en général, ceux qui veulent s'informer peuvent obtenir une information qui peut les guider adéquatement.

M. Duhamel: Merci beaucoup. Merci d'être venus. Merci aussi d'avoir mentionné les jeunes, ceux qui sont souvent oubliés comme le sont les aînés et les autochtones. Je l'ai beaucoup apprécié.

Si jamais vous vous rendez au Manitoba, je veux que vous sachiez que vous serez accueillis avec beaucoup de chaleur, vous et les autres. Merci.

M. Lapointe: Je vous remercie.

Mme Bertrand: Bonjour, monsieur Lapointe.

M. Lapointe: Bonjour, madame. Je vous reconnais.

Mme Bertrand: Est-ce que je peux vous demander de quelle région du Québec vous êtes?

M. Lapointe: Oui. J'ai fait ma carrière à Montréal. Je vis actuellement dans une petite municipalité très agréable, Saint-Adolphe-d'Howard, près de Sainte-Agathe.

Mme Bertrand: Bravo! Vous êtes un excellent président et vous semblez représenter très bien vos membres; vous avez fait un bon exposé.

M. Lapointe: J'essaie.

Mme Bertrand: Vous le savez, d'ailleurs. Il a été très bien fait.

Il y a juste une petite erreur. Vous avez dit au début que vous étiez ici devant un «aérophage».

• 1450

M. Lapointe: J'ai dit «aéropage». Je m'attendais, comme je l'avais vu à la télévision, que la rencontre soit presque aussi grandiose qu'à la commission Bélanger-Campeau. J'ai dit quand même que la qualité s'y trouvait certainement.

Mme Bertrand: Remarquez que cet après-midi plusieurs ont dû partir. C'est vendredi après-midi, il y a de la maladie... C'est pourquoi nous sommes un peu moins nombreux. Mais, je veux vous dire que nous, les députés, nous sommes des gens, des citoyens ordinaires aussi. Ce n'est pas seulement parce que nous sommes des élus du peuple ou des sénateurs qui ne sont pas des élus mais qui sont présents... Nous sommes des pères et des mères de famille. Il ne faut pas penser que parce qu'on devient député on est sur un piédestal. C'est une impression que le public peut avoir. Nous sommes à peu près du même âge, j'ai ma carte de l'âge d'or, monsieur Lapointe.

Vous avez répondu partiellement à mes questions en répondant à M. Duhamel. Est-ce que vous vous rappelez très bien de 1980? Vous avez dit qu'à ce moment-là on avait fait peur. Vous dites que vous voyez un gros changement aujourd'hui. Est-ce que vous avez des statistiques de 1980? Comment les membres de la fédération ont-ils voté au référendum?

[Translation]

Mr. Lapointe: Yes, I think we have access to quite a lot of information. However, very often that information, irrespective of where it comes from, is biased or incomplete. Very often it is the truth but not the whole truth. People lean in favour of one option over the other. But in general, if you want to be informed on a given issue, you can get the information you need.

Mr. Duhamel: Thank you very much. Thank you for coming. Thank you also for mentioning youths, who, like seniors and native people, tend to be left out. I very much appreciate that.

If you ever come to Manitoba, I would like you to know that you and your members would get a very warm welcome. Thank you.

Mr. Lapointe: Thank you.

Mrs. Bertrand: Good afternoon, Mr. Lapointe.

Mr. Lapointe: Good afternoon, Madam. I recognize you.

Mrs. Bertrand: Can I ask you from what region in Quebec you are from?

Mr. Lapointe: Yes. I spent my professional life in Montreal. At present, I live in a very pleasant little town, Saint-Adolphe-d'Howard, near Sainte-Agathe.

Mrs. Bertrand: Bravo! You are an excellent president and you seem to do an excellent job of representing your members. You have made a very good presentation.

Mr. Lapointe: I do my best.

Mrs. Bertrand: You know that already, in any case. It was a good presentation.

You did make one small mistake. You said at the beginning of your comments that you were here before a "learned assembly".

Mr. Lapointe: I did say a "learned assembly". I was expecting, from what I saw on television, as grandiose a meeting as the Bélanger-Campeau Commission. I did say though that it was certainly a very good one.

Mrs. Bertrand: You will notice that several members have had to leave this afternoon. It is Friday afternoon, and some people are off sick...that is why there are fewer of us than usual. I wanted to comment that we MPs are ordinary people too. Just because we are the elected representatives of the people or senators who are not elected but who are nonetheless present...we are mothers and fathers. We should not be put on pedestals just because we are MPs. That is the impression the public might have. We are about the same age, I have my golden age card, Mr. Lapointe.

You answered some of my questions in your comments to Mr. Duhamel. Do you remember well what happened in 1980? You said that at that time people were frightened off, but that things have changed a great deal. Do you have any statistics for 1980? How many of your members voted in the referendum?

M. Lapointe: Je n'ai pas de statistiques officielles; nous n'en avons pas. Cependant, nous l'avions ressenti à ce lorsque nous avons présenté questionnaire, on a ressenti le contraire, cependant. Nous avions ressenti, à ce moment-là, que les personnes âgées avaient eu peur. Vous savez, il y a eu la question des «Yvette» qui a aidé énormément. On leur a dit qu'ils perdraient leurs pensions. J'ai rencontré beaucoup de personnes à l'époque. Je n'étais pas au poste que j'occupe actuellement. Des personnes assez bien nanties étaient touchées par cette affirmation. Nous avions l'impression que les personnes âgées avaient fait basculer le résultat du référendum. Avec notre questionnaire nous étions presque convaincus en partant qu'on aurait à peu près les mêmes réponses. Nous pensions même que notre enquête ne serait pas convainguante. Nous avons été agréablement surpris de voir que les personnes d'un certain âge n'avait pas nécessairement changé d'idée mais avaient montré qu'elles n'avaient plus peur.

Me permettez-vous de vous dire une chose? Vous dites que les députés sont des membres. . . Vous avez remarqué que dans mon texte, j'ai mentionné que j'étais un membre de la fédération. Je suis un membre de la fédération, c'est là mon plus grand titre à la fédération.

Mme Bertrand: Pour revenir aux peurs, j'en entends encore moi-même dans mon comté. Des personnes sont inquiètes, certes; mais je voudrais rassurer les personnes âgées. Que ce soit dans un système de gouvernement ou un autre, avec la souveraineté ou sans la souveraineté, je pense que la dernière chose qu'un gouvernement ferait, ce serait de toucher aux pensions des personnes âgées. Il faudrait vous enlever cette idée de la tête. J'essaie toujours de rassurer; je ne prends pas une position plus qu'une autre, je dis: ne soyez pas inquiets. Vous n'avez pas à être inquiets. Il faudrait un gouvernement bien sans-coeur pour toucher à vos pensions.

Alors, j'espère que c'est pris en bonne considération.

M. Lapointe: J'entends très bien votre message. D'ailleurs, c'est ce que nous ressentons quand nous rencontrons nos gens. Ceux et celles qui ont peur, ce sont les plus démunis. C'est même malhonnête, c'est même indécent de brandir encore cette peur. Mais, en général, nos personnes n'ont plus peur. Nous insistons sur le fait qu'il n'y a pas un gouvernement qui toucherait au bien-être des personnes âgées.

Mme Bertrand: Maintenant, vos préoccupations se situent surtout au niveau de la santé, au niveau de l'éducation, au niveau de la langue. Pour ce qui est des deux premiers, ce sont des juridictions provinciales, n'est-ce pas? Oui. . . Vous êtes très bien renseigné, monsieur.

• 1455

M. Lapointe: La santé est une responsabilité provinciale, c'est bien entendu. Avec la réforme, on voudrait obtenir un certain pouvoir pour faire des modifications. Le régime fédéral actuel a, bien entendu, des qualités. Mais nos gens veulent les leviers de commande complets dans ces domaines. Au début, cinq demandes avaient été présentées pour l'Accord du lac Meech. Aujourd'hui, on demande davantage. Les personnes de l'âge d'or ne s'y opposent pas. Elles

[Traduction]

Mr. Lapointe: Neither I or my Federation have official statistics. That is the impression we had at the time, but the results of our questionaire point in the opposite direction. We felt that in 1980, seniors felt frightened. You know, the "Yvette" issue helped a great deal. They were told they would lose their pensions. I talked with a lot of people at that time. I did not hold the same positions I do now. Even people who were quite well off were affected by what they were hearing. We felt that the seniors' vote could tip the balance in the referendum. When we prepared our questionaire nearly all of us were sure that we would be getting the same answers as in 1980. We even thought our survey might not be conclusive. But it was a pleasant surprise for us when we saw that seniors, while they had not necessarily changed their minds, no longer felt threatened.

Would you allow me to make one more point? You say that MPs are members. . .you will notice that in my text I mentioned that I was a member of the Federation. I still am a member of the Federation, and it is my most important title in the Federation.

Mrs. Bertrand: To come back to the fears, I myself still hear such concerns expressed in my riding. People are worried, but I would like to reassure seniors. Whatever the system of government, and whether we have sovereignty or not, I think the last thing a government would do is touch old age pensions. You can rest assured on that. I always try to reassure people, not by taking one position over another, but by saying that people should not worry. You have no reason to be worried. It would be a heartless government indeed that would touch your pensions.

So, I do hope you will bear this in mind.

Mr. Lapointe: I understand what you are saying very well. In fact, that is what a lot of the people we meet seem to be saying. The fears exist mainly among the least well off. It is dishonest, if not indecent, to continue brandishing these threats. But, in general, our people no longer feel frightened. We have been emphasizing that no government would touch Old Age Security.

Mrs. Bertrand: Your concerns then are more with health, education and language. Are the first two not under provincial jurisdiction? Yes...you are very well informed, sir.

Mr. Lapointe: Health is a provincial responsibility; that much is clear. In the context of a reform, we would like to obtain certain powers to make changes. The current federal régime certainly has its advantages. But our people want to have absolute control in these areas. Initially, five demands were presented in the context of the Meech Lake Accord. Today, there are even more. And senior citizens are not opposed to that. They want more control. At the same time,

veulent avoir plus de leviers. Mais elles sont conscientes que si on a refusé ce que les personnes âgées croyaient être un minimum et même moins que cela... Bref! Je me souviens de l'avoir dit à M. le premier ministre, M. Bourassa, quand nous sommes allés lui présenter un mémoire, que c'était le minimum, le strict minimum. Vous pouvez donc être assurés que, puisque les demandes sont plus considérables, les personnes âgées ne s'y opposeront pas.

Mme Bertrand: Merci beaucoup de votre témoignage.

M. Lapointe: Merci, madame.

Le sénateur Comeau: Merci et bienvenue au Comité.

Vous faites mention dans votre mémoire que les cinq propositions du Québec ont été rejetées et vous soulignez le mot «globalement». Durant les deux derniers mois, j'ai fait partie de ce Comité. Il a parcouru le Canada d'un bout à l'autre. Il lui reste une région, la ville de Québec. Compte tenu de tous les arguments qui nous ont été présentés, très peu d'individus ont blâmé les propositions du Québec. On a entendu toutes sortes de commentaires disant que c'était plutôt le processus par lequel on était parvenu aux cinq conditions qui était mis en cause. Très peu de gens nous ont vraiment indiqué que c'était parce qu'il y avait eu des antipropositions.

Je peux même vous faire part du fait que pendant la campagne anti-Meech, en Nouvelle-Écosse, et je me le rappelle bien, la dialectique était basée sur le fait que d'une manière ou de l'autre Meech pourrait changer la juridiction en matière de poisson. Ce qui est tout à fait inacceptable pour les provinces des Maritimes. Par contre, c'était l'argument des anti-Meech; c'était un peu comme l'argument auquel vous faites allusion dans vos commentaires sur l'anti-référendum, en 1980. En Nouvelle-Écosse, la peur portait sur la pêche.

Et j'ai subi, lors de la dernière élection de 1984, une autre campagne de peur. J'aimerais bien vous avoir là-bas pour nous aider à arrêter les campagnes de peur.

D'après ce que j'ai vu dans presque tous mes voyages, il y a eu très peu de gens qui m'ont vraiment indiqué qu'ils étaient contre les cinq propositions du Québec. C'était presque toujours quelque chose de complètement à part. Je me demande si votre propos parlant d'un rejet global des cinq propositions du Québec est exact ou si c'était quelque chose d'autre? Parce que j'ai vu très peu «d'anti» face aux cinq propositions dans tous les voyages que j'ai faits.

M. Lapointe: On dit que l'Accord du lac Meech a été un fiasco, et qu'il était basé sur cinq propositions. J'aurais pu le dire autrement. En fin de compte, c'est moi qui ai rédigé ce rapport, et je l'ai même dactylographié. Il ne faudrait pas accuser la Fédération de l'âge d'or du Québec de ne pas être très bonne en dactylographie.

• 1500

L'Accord du lac Meech est rejeté, donc nous disons que les conditions ont été rejetées! C'est dans ce sens-là qu'on utilise ce terme.

# [Translation]

they realize that if what the senior citizens believe to be a bare minimum, indeed even less, could be refused... Anyway, I remember saying to Premier Bourassa, when we presented our brief, that that was really the bare minimum. So, you can rest assured that now that even more demands are being made, senior citizens will certainly not be opposed to that.

Mrs. Bertrand: Thank you for your testimony.

Mr. Lapointe: Thank you, madam.

Senator Comeau: Thank you and welcome to the committee.

You mention in your brief that Quebec's five demands were rejected and you underline the word "generally". Over the past two months, as a member of this committee, I have travelled across Canada. There is only one region it still has not visited, and that is Quebec City. Based on all the arguments that have been presented thus far, I can tell you very few individuals criticize Quebec's proposals. We heard all kinds of comments to the effect that it was really the process leading up to the five conditions that was at fault. Very few people actually said that it was because of opposition to the proposals.

And I would like to point out to you that during the anti-Meech campaign in Nova Scotia—and I remember it well—the basis of the debate was that in one way or another, the Meech Lake Accord would lead to jurisdictional changes over the fishery. That is something that is totally unacceptable to the Maritime provinces. But it was the argument of the anti-Meech forces; it was a little like the argument you refer to in your comments about the "no" forces during the 1980 referendum period. In Nova Scotia, the fear surrounding the Accord was related to the fishery.

And during the last election back in 1984, I witnessed another fear-mongering campaign. I could really use you back home to help us stop the fear-mongerers.

But according to what I have seen and heard in just about all my trips, there are very few people who have actually said they were opposed to Quebec's five demands. It was almost always seen as something completely separate. I wonder whether your comment about a general rejection of Quebec's five proposals is really accurate, or whether there were not in fact other factors involved? Because I have seen very little evidence of opposition to those five proposals in the trips I have made.

Mr. Lapointe: We have said that the Meech Lake Accord was a fiasco, and that it was based on five proposals. I could have stated it differently. Actually, I am the one who wrote this report—in fact, I typed it myself. And you must not start accusing the «Fédération de l'âge d'or du Québec» of not being very good at typing.

The Meech Lake Accord was rejected, and so we are saying that the five conditions were also rejected! That is what we meant in stating it that way.

Le sénateur Comeau: Voici mon point. Plusieurs individus et plusieurs Québécois, je m'en rends compte, voient l'échec de Meech comme un refus au Québec fait par les gens de l'extérieur du Québec, un refus des conditions du Québec, si vous voulez. Je crois que non! Ce n'était pas cela. En réalité, les anti-Meech faisaient aussi des campagnes de peur en Nouvelle-Écosse en prétextant qu'on allait perdre notre juridiction sur la pêche.

Est-ce qu'on n'est pas en train de jouer le jeu des quelques minorités au Canada qui étaient contre les cinq conditions du Québec? En disant que c'est un rejet du Québec, est-ce qu'on n'est pas en train de jouer le jeu de cette petite minorité au Canada?

M. Lapointe: Je pense qu'il faudra, un jour ou l'autre, clarifier ces événements. L'impression qui est restée—évidemment, je ne peux pas dire autre chose—c'est qu'on demandait le minimum et que l'on nous l'a refusé.

Évidemment, on pourrait évaluer dans quelle proportion tel ou tel point est rejeté par tel ou tel nombre de gens. Il évident, cependant, que le minimum a été refusé.

Le sénateur Comeau: Ce n'était pas tous des Clyde Wells, à l'extérieur du Québec.

M. Lapointe: Non. Nous bien l'avons compris.

Le sénateur Comeau: Merci.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, sénateur Comeau. M. Lapointe ce fut un grand plaisir de vous recevoir comme témoin cet après-midi. Merci de votre participation aux délibérations du Comité.

M. Lapointe: Je vous remercie, mesdames et messieurs. Nous avons accompli notre devoir. Merci, et au revoir.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Now we invite the representatives from the Centre for Democracy and Human Rights to come forward to the witness table.

I am sorry to say that the rules of Parliament do not permit the exhibition of signs as part of committee proceedings, sir, and I would ask you to resist that impulse.

We invite you to introduce yourself and your colleagues and to give us ten minutes of résumé of your position. Then be prepared to take questions from members of the committee.

Mr. Gerald Kazenel (Chairman, Centre for Democracy and Human Rights): My name is Gerald Kazenel. I am the chairman of an organization called the Centre for Democracy and Human Rights. With me are Leo Leblanc, a French-Canadian member of our organization, and a 17-year-old student, Katie Davidman. She is a social science student at Marianopolis College. They are all part of the work we do.

First, I would like to take the opportunity to congratulate all of you. I have been sitting here just today. How you do this day in and day out across the country! You must be a collective group of angels.

[Traduction]

Senator Comeau: Well, here is my point. A number of individuals and a number of Quebeckers, I am realizing now, see the failure of the Meech Lake Accord as a refusal, on the part of people outside Quebec, to agree to Quebec's conditions. But I do not believe that to be so! That was not the reason at all. The fact is, the anti-Meech forces were actively fear-mongering in Nova Scotia as well, maintaining that we would lose our jurisdiction over the fisheries.

Are we not just playing the game of a small minority in Canada that was against Quebec's five conditions? By saying it is a rejection of Quebec, are we not just playing into the hands of that small minority in Canada?

Mr. Lapointe: I think that sooner or later, these things will have to be clarified. The impression one is left with—naturally, I cannot avoid saying this—is that we were asking for the bare minimum and it was refused us.

Of course, we could set out to determine just how many people rejected such and such a point. But it is clear that the minimum demands were refused.

Senator Comeau: They were not all Clyde Wells outside of Ouehec.

Mr. Lapointe: No. We understand that.

Senator Comeau: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Senator Comeau. Mr. Lapointe, it has been a great pleasure to have you before us as a witness this afternoon. Thank you for your participation in the committee's deliberations.

**Mr.** Lapointe: Thank you, ladies and gentlemen. We have done our duty by being here. Thank you, and goodbye.

Le coprésident (M. Edwards): Nous invitons maintenant les représentants du Centre pour la démocratie et les droits de la personne à venir s'asseoir à la table des témoins.

Je regrette d'avoir à vous dire que le règlement du Parlement interdit de brandir des pancartes pendant les délibérations du comité; alors, je vous demanderai de bien vouloir éviter de le faire.

Nous vous invitons d'abord à vous présenter ainsi que vos collègues et à nous présenter un résumé de votre position en 10 minutes. Après vous pourrez être appelés à répondre aux questions des membres du comité.

M. Gerald Kazenel (président, Centre pour la démocratie et les droits de la personne): Je m'appelle Gerald Kazenel. Je suis président d'une organisation qui s'appelle le Centre pour la démocratie et les droits de la personne. Les deux collègues qui m'accompagnent aujourd'hui sont Léo Leblanc, membre canadien-français de notre organisation, et Katie Davidman, une étudiante âgée de 17 ans. Elle étudie actuellement les sciences sociales au Collège Marianopolis. Ils participent tous à notre travail.

D'abord, j'aimerais saisir cette occasion pour vous féliciter tous. Moi, je n'ai assisté à vos délibérations qu'aujourd'hui. Je me demande vraiment comment vous arrivez à faire cela jour après jour, d'un bout à l'autre du pays! Vous êtes sûrement des anges.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Not exactly that, but we do have certain powers of endurance, sir.

Mr. Kazenel: The other thing I want to say is that I was looking behind me as people disappeared one by one, and I was reminded of the old story about a fellow who came to speak in front of a meeting. There were 500 people to start with and, like the flow of Niagara, the speakers went on and on, and the people disappeared and disappeared. Finally, when it came towards the end of the evening, one person was left in the audience, who listened attentively. So at the end of his speech he said, "Pardon me; could you tell me why you stayed? It's awfully nice." The other replied, "Because I'm the next speaker."

That is about what is happening here.

• 1505

Senator Kirby is not here. I was going to say that I did not recognize him without Gerry Caplan and Hugh Segal.

You probably have more material from us than from anybody else, but we are going to read less of it. We are just referring to a couple of things.

Do you have the green sheet in your kit, because I want to tell you what we are up to? We heard from Mrs. Maheu a few times this morning. She asked Mr. Keaton what we were going to do about it, how we were going to solve it.

The first goal of our organization this year is that by the call of the next election, probably in 1992, there will not be a living, breathing candidate who would dare to run unless he stated that he would listen to the growing desire of Canadians who wish to be consulted through a referendum or similar instrument on constitutional change. I do not think we are going to have to worry too much about a constitutional assembly. I think there are going to be 26 million people in the next constitutional assembly. Our own predictions, from what we see happening, is that there are probably going to be 8 or 10 parties in Parliament, which have each elected anywhere from 2 to 12 people. So when somebody gets up and says, "Mr. Speaker, I rise before the House to present a bill to democratize the amendmentmaking process, which we know has the overwhelming support of the members and the people of Canada,"... We are on a promotion campaign to sensitize people, and from what we see happening, we think it has succeeded.

The sign that I was not allowed to show is behind me. I just wanted to say that I was not trying to parade with it. Our organization held up a sign that said "Let 26 million people decide, not 11 men".

Have any of you found this little pamphlet in here? We have been at this for about two years. Last May we had something in Montreal that was called the Canadian People's Conference on Human Rights and Constitutional Change by Referendum. The theme was "Trust the People for Democracy". About 150 attended.

We also have this poster on participatory democracy. One of the speakers is John Humphrey, who shares our position. [Translation]

Le coprésident (M. Edwards): Non, pas exactement, mais nous avons de l'endurance.

M. Kazenel: Je voulais vous dire aussi que je regardais derrière moi à mesure que les gens disparaissaient, l'un après l'autre, et cela m'a rappelé la vieille histoire du type qui vient parler devant un grand groupe. Au début, il y a 500 personnes et à mesure que les orateurs font leurs discours interminables, comme l'eau des chutes du Niagara qui ne cessent de couler, les gens disparaissent progressivement. Puis, à la fin de la soirée, il ne restait plus qu'un seul auditeur attentif. À la fin de son intervention il lui a demandé pourquoi il était resté jusqu'à la fin et lui a dit que c'était très sympathique de sa part. L'autre lui a répondu qu'il était le suivant sur la liste des intervenants.

C'est à peu près ce qui se passe ici.

Le sénateur Kirby n'est pas ici. J'allais dire que je ne le reconnaissais pas sans Gerry Caplan et Hugh Segal.

Vous avez probablement reçu de nous plus de documentation que de n'importe qui d'autre, mais nous n'allons pas en lire de grands passages. Je vais me contenter de quelques citations.

Avez-vous la feuille verte dans votre pochette? Je veux vous parler de notre vocation. Nous avons entendu les quelques interventions de M<sup>me</sup> Maheu ce matin. Elle a demandé à M. Keaton ce que nous allions faire pour sortir de l'impasse.

D'ici aux prochaines élections, probablement en 1992, je peux vous assurer qu'aucun candidat digne de ce nom ne manquera d'affirmer qu'il est prêt à écouter la multitude de Canadiens désireux d'être consultés à l'occasion d'un référendum ou d'une autre consultation sur la modification de la Constitution. Je ne pense pas qu'il faudra se préoccuper beaucoup d'une assemblée constituante. Je pense que la prochaine assemblée constituante comptera 26 millions de participants. D'après ce qui se passe aujourd'hui, nous prédisons qu'il y aura probablement entre huit et 10 partis au Parlement, qui auront chacun élu entre deux et 12 candidats. C'est donc dire que lorsque quelqu'un se lèvera et dira «Monsieur le président, je me lève en Chambre pour déposer un projet de loi destiné à démocratiser le processus de modification qui, nous le savons, recueille l'appui général des députés et de la population du Canada»... Nous sommes en pleine campagne de promotion destinée à sensibiliser la population et, d'après les résultats, nous avons réussi.

La pancarte qu'on ne m'a pas laissé montrer est derrière moi. Je n'avais pas l'intention de la parader. Notre pancarte disait ceci: «Laissez 26 millions de citoyens décider, pas 11 hommes».

Avez-vous trouvé ce petit dépliant? Nous y travaillons depuis à peu près deux ans. Au mois de mai dernier, à Montréal, nous avons tenu la Conférence du peuple canadien sur les droits de la personne et le changement constitutionnel au moyen d'un référendum. Elle était placée sous le thème «Faites confiance au peuple pour la démocratie». Environ 150 personnes sont venues.

Nous avons aussi une affiche sur la démocratie directe. John Humphrey, qui partage nos vues, est venu nous adresser la parole.

Katie Davidman is somebody who came to one of our workshops on democracy. I am very excited about the fact that the young people, almost more than anybody, see right through this whole thing and how they want to be represented. So Katie is not only here to read it. She is not a secretary; she helped to draft it.

Katie, would you tell the people why you wanted to take courses on participatory democracy.

Ms Katie Davidman (Centre for Democracy and Human Rights): I am a student at Marianopolis College, and I have always been interested in politics and current events. They have a program there called the International Studies Program, and I became involved in it. As a part of that program, we attended lectures on different political subjects and then wrote reports on these subjects. For one of my reports, I decided to attend a lecture that was advertised in the local paper, and from that stems this little committee which worked together for a long time. When we saw the advertisement for this committee, we realized that a lot of the work we had been doing pertained to your particular committee, and that is why we applied to speak here. I am honoured to be here today.

• 1510

What I am going to read to you I believe you have. There are five steps—  $\,$ 

Mr. Kazenel: Do you have that? It is the-

Ms Davidman: It is the constitutional amendments—

Mr. Kazenel: Constitutional amendments, five steps.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): The pink one.

Mr. Kazenel: No, not the pink one.

Ms Davidman: I see it is late.

Mr. Kazenel: The cover is "The Department of Canada". It is the official brief to you. On the back of it, it says: "Constitutional Amendments by Referendum—Five Steps".

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Right. We have that. Thank you.

Mr. Kazenel: We have tremendous support for it, and insofar as we have heard, nobody has introduced the idea yet.

Ms Davidman: Basically, there are five steps by which we believe amendments to the Constitution should be made.

People shall have the power to elect their representatives to Parliament as they do now, but also the power by referendum to reject a constitutional amendment.

All laws that would add to or take away from or change the present Constitution shall require five steps.

- 1. Be passed by the people's representatives in Parliament.
- 2. Must be submitted to the Supreme Court to confirm that it would not take away any fundamental rights of majorities, minorities, or individuals.

[Traduction]

Katie Davidman est une de celles qui ont participé à l'un de nos ateliers sur la démocratie. Je me réjouis de voir que les jeunes, plus que tout autre groupe, ne se laissent pas berner et tiennent à être représentés. Katie n'est donc pas ici pour lire le document. Ce n'est pas une secrétaire, elle a participé à sa rédaction.

Katie, voudrais-tu dire à ces gens pourquoi tu as voulu suivre des cours sur la démocratie directe?

Mme Katie Davidman (Centre pour la démocratie et les droits de la personne): J'étudie au Collège Marianopolis, et je me suis toujours intéressée à la politique et à l'actualité. Le collège offre un Programme d'études internationales auquel je me suis inscrite. Nous avons assisté à des conférences sur diverses questions politiques sur lesquelles nous avons rédigé des rapports. Pour l'un de ces travaux, j'ai décidé d'assister à une conférence annoncée dans le journal, et c'est de là que vient le petit comité qui a longtemps travaillé. Lorsque nous avons vu l'annonce de votre comité, nous avons réalisé que beaucoup de ce que nous avions fait était pertinent, et c'est la raison pour laquelle nous avons demandé à être entendus. Je suis honorée d'être ici aujourd'hui.

Je pense que vous avez le document que je vais lire. Il y a cinq étapes. . .

M. Kazenel: Vous l'avez? C'est le...

Mme Davidman: Il s'agit des amendements constitutionnels...

M. Kazenel: Les amendements constitutionnels: cinq étapes.

Le coprésident (M. Edwards): Le document rose.

M. Kazenel: Non, pas le rose.

Mme Davidman: Je vois qu'il se fait tard.

M. Kazenel: La page couverture s'intitule «The Department of Canada». C'est notre mémoire. Au verso, on lit ceci: «Constitutional Amendments by Referendum—Five Steps».

Le coprésident (M. Edwards): Oui. Nous l'avons. Merci.

M. Kazenel: Notre idée a reçu beaucoup d'appui, et autant que nous sachions personne n'a encore présenté cette idée.

Mme Davidman: Essentiellement, nous pensons qu'il devrait y avoir cinq étapes pour apporter une modification à la Constitution.

Les citoyens devraient avoir le droit d'élire leurs représentants au Parlement comme ils le font aujourd'hui, mais ils devraient aussi avoir le droit de rejeter par référendum une modification constitutionnelle.

Une loi qui aurait pour effet de modifier, par ajout ou suppression, la Constitution actuelle devrait passer par cinq étapes.

- 1. Être adoptée par les représentants du peuple au Parlement.
- 2. Être soumise à la Cour suprême pour confirmer qu'elle ne déroge à aucun droit fondamental de la majorité, de la minorité ou du citoyen.

- 3. It must ask the Supreme Court to give an opinion of whether or not it is contrary to the Universal Declaration of Human Rights.
- 4. It must then be submitted to the United Nations Division of Human Rights to give an opinion on whether or not the passage of such intended law is contrary to the articles of the Universal Declaration of Human Rights.
- 5. If ruled acceptable in all of 1 to 4, then the amendment shall be submitted to the people. The people have the right to reject the amendment in a referendum, having had the chance to hear how their representatives voted and what the Supreme Court and international courts think about the proposed changes in the Constitution.

A period of at least six months must separate the time of announcing the referendum to take place and the actual voting date. If two-thirds of those voting vote for the proposed amendment, then the constitutional amendment shall pass.

Next is our intent in implementing these five steps.

It is understood that legislators representing the people, rather than judges, should have a final say on important matters. However, the Supreme Court has in trust the accumulated laws and wisdom of the people and should not treat constitutional amendments lightly.

Representatives are elected on many issues and are responsible for administration and making most laws. However, the Constitution is the property of the people of Canada, something that touches the people, that only the people should have the power to change. They should have a right to reject what goes into the Constitution, what goes out, and what stays in.

Their representatives in Parliament may make suggestions, but they shall not have the exclusive rights for Constitution-making.

However, in order to respect the accumulated wisdom of generations of citizens and safeguard them by checks and balances, any proposed constitutional amendments, which are the very foundation of our country, are subject to more than the current government approval.

Majority governments require these fair restrictions, acknowledging that we are bound by an agreement with the United Nations preamble to reaffirm faith in fundamental human rights. Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights states:

All human beings are born free and equal, in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience, and should act toward one another in a spirit of brotherhood.

Our intent by having a ruling on whether the proposed constitutional amendment is in violation of the Universal Declaration of Human Rights introduces Canada's acceptance and leadership in a new world order of human rights.

#### Mr. Kazenel: Thanks, Katie.

I just want to say I was down in Ottawa last year. We have a particular Member of Parliament who supports constitutional change by that method. He said, do not use my name, but I will tell you, Paul, that if you are trying to get support from the politicans, then you have a huge problem for this, because they like referendums like they like the plague.

# [Translation]

- 3. Faire l'objet d'un avis de la Cour suprême qui doit déterminer si elle est conforme ou non à la Déclaration universelle des droits de l'homme.
- 4. Être soumise à la Division des droits de l'homme des Nations unies pour déterminer si la loi est conforme ou non aux articles de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
- 5. Une fois franchies les quatre premières étapes, la modification serait soumise à la population. Les citoyens auraient le droit de rejeter l'amendement par référendum après avoir pris connaissance du vote de leurs représentants et de l'avis de la Cour suprême et des tribunaux internationaux.

Au moins six mois devront s'écouler entre l'annonce du référendum et la consultation elle-même. Si les deux tiers des électeurs appuient la modification proposée, celle-ci est adoptée.

Pourquoi ce mécanisme?

Il est entendu que ce sont les législateurs représentant le peuple, plutôt que les juges, qui devraient avoir le dernier mot sur les questions importantes. Cependant, la Cour suprême est le dépositaire des lois et de la sagesse du peuple et ne devrait pas traiter les modifications constitutionnelles à la légère.

Les représentants sont élus en fonction de leur position sur quantité de questions et sont responsables de l'administration et de l'élaboration de la plupart des lois. Cependant, la Constitution appartient au peuple, elle le touche, et seul le peuple devrait avoir le droit de la changer. Il devrait avoir le droit de déterminer ce qui y est ajouté, ce que l'on y supprime et ce qui doit y rester.

Ses représentants au Parlement peuvent faire des suggestions, mais ils n'auront pas le droit exclusif d'élaborer la Constitution.

Toutefois, pour tenir compte de la sagesse accumulée de générations de citoyens et les protéger grâce à un système de contrepoids, toutes propositions de modification de la Constitution, qui sont les assises mêmes du pays, doivent recevoir davantage que l'approbation du gouvernement au pouvoir.

Les gouvernements de la majorité ont besoin de ces restrictions justes, reconnaissant que nous sommes liés par un accord avec le préambule des Nations Unies qui réaffirme la foi dans les droits fondamentaux de l'homme. L'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule:

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience, et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.

En demandant une décision sur la conformité de la modification constitutionnelle à la Déclaration universelle des droits de l'homme, nous reconnaissons l'acceptation par le Canada d'un nouvel ordre mondial des droits de la personne.

### M. Kazenel: Merci, Katie.

J'ajouterai que je suis allé à Ottawa l'année dernière. Il y a un député qui est en faveur de la modification de la Constitution au moyen de cette méthode. Il m'a demandé de taire son nom, mais m'a dit, Paul, vous aurez bien du mal à obtenir l'appui des politiciens en faveur d'une idée comme celle-là, parce que les politiciens aiment les référendums autant que la peste.

You have a copy of the Universal Declaration of Human Rights. We are not going to go through it. It is only there because somebody said it is going to be part of it. Keep in mind that the interesting thing is that even in our Charter of Rights and Freedoms we refer to our Bill of Rights, so we are just saying the document is there.

I noted we stood in silence today in memory of someone who died. At our centre we have tried to get a broad spectrum of ideas.

[Traduction]

Vous avez un exemplaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Nous n'allons pas la lire. Si c'est là, c'est parce que quelqu'un a dit qu'il fallait que ça y soit. N'oubliez pas que même notre Charte des droits et des libertés mentionne la Déclaration canadienne des droits, c'est pour cela que nous nous contentons de souligner que le document est là.

J'ai remarqué que nous avons observé une minute de silence aujourd'hui à la mémoire de quelqu'un qui est mort. Dans notre centre, nous avons essayé d'avoir un large éventail d'idées.

• 1515

I have a letter here—and you can see it afterwards—from Eugene Forsey. Maybe it is the last unpublished letter he wrote. We wrote to him that we thought if the Supreme Court did not okay a constitutional change we should not be allowed to pass it, and he said, "No, you cannot do that". He said Parliament can pass anything they want, including a third house, but if you are asking, the Supreme Court of Canada could rule on what it meant. Does a distinct society have certain powers, etc.? He said that was a different thing altogether. While we had recommended 25% or 30%, two-thirds is what he thought would go.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Kazenel. I think members are rather anxious to ask questions. Were you about to wrap up?

**Mr. Kazenel:** Yes. I think the other things I have will be answered in the questioning.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We are very grateful for your presentation, and yours as well, Ms Davidman. We congratulate you on the interest you have taken in these matters and we look forward to having the opportunity to ask you some questions as well.

Mr. Littlechild: I also want to welcome the witnesses before the committee, particularly Katie. There has been some expression and concern about Canada's future and how it may be in a very precarious constitutional position today, and I think that having a young member like Katie appear before the committee is not only a tremendous sign of her interest in Canada but also of significance as a representation of youth. I know you probably are not here to represent youth; nevertheless, I am very happy you are here in front of the committee.

I want to ask two questions, one as the result of your five-step recommendation, and give you a scenario, first of all, of previous witnesses. For example, in your introductory remarks you said we will no longer have 11 men decide the constitutional future, but you then suggest that the Supreme Court of Canada have a role in the constitutional process. There is an argument that what you are doing is criticizing having 11 men on one hand and substituting that with nine people in the Supreme Court who also, some view, should not have anything at all to do with constitutional amendment. I am wondering if you have given thought to that particular position that has been expressed in front of the committee as well.

J'ai ici une lettre—vous pourrez la voir après—du sénateur Eugene Forsey. C'est peut-être la dernière lettre non publiée qu'il a écrite. Nous lui avons écrit pour lui dire que si la Cour suprême n'approuvait pas un changement constitutionnel, on ne devrait pas être autorisé à l'adopter. Il m'a répondu que ce n'était pas possible. Il a dit que le Parlement peut adopter tout ce qu'il veut, y compris une loi créant une troisième chambre, mais il serait possible de demander à la Cour suprême de se prononcer sur ce que cela signifie. Est-ce qu'une société distincte a certains pouvoirs, etc. Il a dit que c'était quelque chose de tout différent. Même si nous avions recommandé 25 p. 100 ou 30 p. 100, les deux tiers seraient préférables d'après lui.

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Kazenel. Je pense que les membres sont impatients de vous poser des questions. Alliez-vous eu bientôt terminer?

M. Kazenel: Oui. Je pense que les autres choses sortiront dans les réponses.

Le coprésident (M. Edwards): Nous vous sommes très reconnaissants de votre exposé ainsi que du vôtre, madame Davidman. Nous vous félicitons de l'intérêt que vous portez à ces questions et nous serons heureux de vous poser des questions.

M. Littlechild: Je tiens à souhaiter la bienvenue aux témoins, en particulier à Katie. On s'inquiète de l'avenir du Canada qui se trouve peut-être en position constitutionnelle précaire aujourd'hui. La présence d'une jeune personne comme Katie montre bien son intérêt pour le pays et montre bien aussi l'importance de la représentation des jeunes. Vous n'êtes probablement pas ici pour représenter les jeunes, mais je suis quand même très heureux que vous soyez ici.

Je veux vous poser deux questions. L'une de celles-là porte sur votre processus en cinq étapes. Je veux aussi vous parler d'un scénario proposé par des témoins précédents. Vous avez dit qu'à l'avenir ce ne sera plus 11 hommes qui trancheront notre avenir constitutionnel. Par contre, vous proposez ensuite que la Cour suprême joue un rôle dans le processus constitutionnel. On pourrait dire que vous critiquez un mécanisme à 11 hommes pour le substituer à un autre à neuf, à la Cour suprême, que d'aucuns estiment n'avoir rien à voir avec la Constitution. Y avez-vous réfléchi?

Mr. Kazenel: Absolutely! This is one of the biggest things that keeps coming up. After all, inasmuch as the judges are only appointed, why should we not have the democratic process? We are forgetting something. They are not to make the laws; they are to interpret them. In fact, we have made it quite clear that they cannot judge on it. They are to give us their opinions on it.

John Humphrey—I mentioned him before; he is on our committee—was the first human rights director of the United Nations. He wrote the Universal Declaration of Human Rights. He calls it the "organization of shame", and the fact is that it would almost be impossible for the Members of Parliament, for example, to have put through the notwithstanding clause in 1981 because, first of all, it would have had to go to the Supreme Court and the Supreme Court would have said, is this in violation of the Universal Declaration of Human Rights? The whole thing would be in violation. It is before the United Nations now. So we are leaving it to the judges to give us their opinion. As Eugene Forsey says, and I think quite rightly, in the end if we want to be a dictatorship or if we want to run it that way, fine. They are to give us their opinions on what we have asked.

Ms Davidman: I think the important point to note is that it would then go to 26 million people. Once having the opinion of the court and the opinion of the international court, it would then be given in question format to the entire Canadian population. So, in effect, the Canadians make the decision, having heard the opinions of the Supreme Court.

 $\mbox{Mr. Littlechild:}$  So actually you are suggesting. . . I am sorry, I missed that part of your presentation.

**Ms Davidman:** Number five. Then it would be submitted to the people—

Mr. Littlechild: I see. I am sorry.

The second question I had was on your reference to the United Nations. For example, I am very supportive of the United Nations, but I am also aware that they tend to shy away from dealing with what we might call domestic issues. A situation they feel should be handled within a country is best left within the country itself and not put into an international forum. So I am wondering why, specifically, you have suggested an international forum for what some people might view as a domestic issue.

• 1520

Ms Davidman: One of our reasons for having this submitted to the International Court was basically to set an example to the world or to the international setting that Canada is being democratic in what it does and is amending its Constitution in the democratic way. Because the world is becoming a smaller place, we would be setting an example for other countries. But it is not absolutely necessary that this be done. If the United Nations refused to do it, then. . .

Mr. Kazenel: Further on that point, Mr. Universal Declaration of Human Rights himself, John Humphrey, in fact did not necessarily support that point. He would bend on it. He said he was not sure it would be good to send it to the United Nations to ask their opinion, although he is happy that Canada is before the United Nations right now, as you know, for a violation both on the Indian question and on the notwithstanding clause.

[Translation]

M. Kazenel: Et comment! C'est un des plus beaux arguments qui a été soulèvé. Comme les juges sont nommés, pourquoi ne pas avoir un processus démocratique? On oublie quelque chose. Ils ne sont pas là pour faire les lois mais pour les interpréter. En fait, ils ont dit très clairement qu'ils ne peuvent légiférer; ils peuvent seulement donner leur avis.

John Humphrey—j'en ai parlé tout à l'heure, il fait partie de notre comité—a été le premier directeur des droits de l'homme de l'ONU. C'est lui qui a rédigé la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il a dit que c'était l'«organisation de la honte» et qu'il aurait été impossible aux députés d'adopter la clause dérogatoire en 1981 parce qu'il aurait d'abord fallu que cela soit soumis à la Cour suprême et la Cour suprême aurait demandé si cela allait à l'encontre de la Déclaration universelle. Tout va contre la déclaration. La question est aujourd'hui devant l'ONU. C'est pourquoi nous laissons aux juges le soin de nous donner leur avis. Comme Eugene Forsey l'a dit, et il avait raison, au bout du compte si nous voulons être une dictature ou si nous voulons que ça se fasse ainsi, d'accord. Les juges sont là pour nous donner une opinion sur ce que nous avons demandé.

Mme Davidman: Je rappelle que la question sera ensuite soumise à 26 millions de citoyens. Une fois que l'on aurait obtenu l'avis de la Cour suprême et du tribunal international, la question serait ensuite posée à l'ensemble de la population canadienne. Ce serait donc les Canadiens qui prendraient la décision après avoir entendu l'avis de la Cour suprême.

M. Littlechild: Donc en fait vous suggérez. . .excusez-moi, j'ai manqué une partie de votre exposé.

Mme Davidman: Numéro 5. Ce sera ensuite soumis à la population. . .

M. Littlechild: Je vois, oui, excusez-moi.

Ma deuxième question porte sur l'ONU. J'appuie l'ONU, mais je sais que l'organisation s'abstient d'intervenir dans des questions intérieures. Une situation qui peut se régler dans un pays doit rester dans ce pays et non être étalée sur une place internationale. Je me demande donc pourquoi vous proposez de s'adresser à une instance internationale pour régler ce qui est pour d'aucun une question nationale.

Mme Davidman: L'une des raisons pour lesquelles nous voulons soumettre la question à une cour internationale c'est pour donner l'exemple au monde ou à l'instance internationale et montrer que le Canada est démocratique et modifie sa Constitution de façon démocratique. Comme le monde se rétrécit de jour en jour, ce serait un exemple à donner aux autres pays. Mais il n'est pas absolument nécessaire de faire cela, si l'ONU refusait, alors...

M. Kazenel: Toujours là-dessus, l'auteur de la Déclaration universelle des droits de l'homme lui-même, John Humphrey, ne tenait pas mordicus à cette idée. Il n'y tenait pas. Il n'était pas certain que ce serait une bonne idée de l'envoyer à l'ONU pour demander son opinion, même s'il est heureux que le Canada soit actuellement devant les Nations Unies, comme vous le savez, pour une infraction dans le dossier des Indiens et celui de la clause de dérogation.

In fact, I think the best way to answer that is to have Leo... We went around in a circle at our group and asked, why are you against the notwithstanding clause? Here today you seem to have a great latitude and people are taking positions on Quebec, even though you are really here on methods of how to change the Constitution. But inasmuch as the notwithstanding clause was a result of the way we changed it, I asked Leo, are you for or against it? Maybe you would say something about it, Leo.

Mr. Leo E. Leblanc (Representing Business (Builder) and French Canadians, Centre for Democracy and Human Rights): Well, I am against it and so are a number of other people. I will just tell you very quickly why we think we are against it. This was at a round-table discussion, incidentally, at one of our workshops.

Jody was against: It requires a leap of faith; we need guarantees. She is aged 30, and she is editor of a weekly paper.

Merritt was against: It applies to basic fundamental rights; the right to think, the right to have an opinion. It attacks our right to idealize.

Nicholas was against: The notwithstanding clause insults people's intelligence, attacks basic rights.

Catherine was against: It makes her feel uncomfortable; gives her a feeling of impermanence, that things will change as governments come in and take away.

Marie was against: It makes her wonder what comes next. Today this, tomorrow something else.

Rosie was against: We are being insulted by politicians; absolute rights are being taken away.

Kay was against: same as others. She does not understand the need for the notwithstanding clause. The oppressed use a notwithstanding clause to protect, but then they oppress us.

As for myself, I say that the notwithstanding clause belongs to a dictatorship and to no one else. That is my own opinion.

Mr. Littlechild: Mr. Chairman, I would like to make one last comment. As a committee, I feel have an opportunity to pass on a stronger and more united Canada to people like Katie, and I certainly want to thank all of you for appearing in front of the committee.

M. Blackburn: Je voudrais aussi souligner la présence de M<sup>me</sup> Davidman. Je crois que c'est exceptionnel que quelqu'un d'aussi jeune comparaisse devant le Comité, et c'est tout à son honneur.

Permettez-moi de parler de la clause nonobstant, la clause de dérogation comme vous l'appelez. Il est vrai qu'une clause comme celle-là dans notre Constitution est un peu particulière. Et probablement que bien des Canadiens et des Canadiennes ne savent pas ce que cette clause de dérogation veut dire. En résumé, elle veut dire qu'une province peut, à un moment donné, passer une loi pour se soustraire à certains règlements ou à certains points de la Constitution

[Traduction]

En fait, la meilleure façon de répondre, c'est de demander à Léo... Nous avons fait un tour de table dans notre groupe et nous avons demandé aux gens pourquoi ils étaient contre la clause de dérogation. Ici, aujourd'hui, vous semblez avoir beaucoup de latitude et les gens prennent des positions à propos du Québec, même si votre mandat ne porte vraiment que sur les moyens de changer la Constitution. Mais dans la mesure où la clause de dérogation est la conséquence d'une modification, j'ai demandé à Léo s'il était pour ou contre? Tu veux peut-être nous en parler, Léo.

M. Leo E. Leblanc (représentant des affaires et des Canadiens-français, Centre pour la démocratie et les droits de la personne): Écoutez, je suis contre, comme beaucoup d'autres gens. Je vais vous dire très rapidement pourquoi nous sommes contre. Ça s'est passé à une table ronde qui s'est tenue dans un de nos ateliers.

Jody était contre. Il faut une confiance aveugle; il nous faut des garanties. Elle a 30 ans et publie un hebdomadaire.

Merritt était contre. Cela touche des droits fondamentaux comme celui de penser et d'avoir une opinion. C'est une atteinte à notre droit de rêver.

Nicholas était contre. La clause de dérogation est une insulte à l'intelligence des gens et attaque les droits fondamentaux.

Catherine était contre. Ça la rend mal à l'aise et lui donne un sentiment d'instabilité, que les choses vont changer avec les gouvernements.

Marie était contre. Elle se demande qu'est-ce qui disparaîtra la prochaine fois. Aujourd'hui ceci, demain quelque chose d'autre.

Rosie était contre. On est insulté par les politiciens. Des droits absolus nous sont enlevés.

Kay était contre. Comme les autres. Elle ne comprend pas pourquoi il faut une clause de dérogation. Les opprimés se servent d'une clause de dérogation pour protéger, puis ils nous oppriment.

Quant à moi, je trouve que la clause de dérogation a sa place dans une dictature et pas ailleurs. C'est ce que je pense.

M. Littlechild: Monsieur le président, je voudrais faire une dernière observation. À titre de membres du comité, nous avons l'occasion de léguer aux personnes comme Katie un Canada plus fort et plus uni et je tiens à vous remercier tous d'avoir comparu devant le comité.

Mr. Blackburn: I, too, would like to congratulate Mrs. Davidman for being here. It is quite exceptional for someone so young to come before the committee, and this is quite a feather in her cap.

Let me comment on the notwithstanding clause. I agree that having such a clause in our Constitution is somewhat curious. Many Canadian men and women probably do not know what this clause means. Basically, it means that any province may, at any given time, vote an act to exempt itself from certain rules or requirements of the Canadian Constitution. It is equally important to note that all these items deal with basic freedoms such as freedom of

canadienne. Or, il est important de le dire, chacun de ces points touchent aux libertés fondamentales, comme la liberté d'association, la liberté de pensée et de croyance. Donc, une province pourrait en principe voter une loi pour suspendre momentanément ces libertés.

Chacun a également droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Une province pourrait aussi voter une loi pour apporter des modifications sur ces points. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraire. Tout inculpé a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable. Etc., etc.

• 1525

Ce sont des articles que la clause dérogatoire peut venir affecter. Il est exact qu'il est assez particulier de retrouver une telle clause dans notre Constitution. Peut-on la changer maintenant? Je ne suis pas sûr que ce sera possible cette foisci. Il y a cependant tellement de choses à améliorer dans la Constitution qu'il faudra faire certains choix. Il y a la question du partage des pouvoirs et le renouvellement du fédéralisme. Brefl C'est bien de nous rappeler la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il est bon de montrer les lacunes de notre Constitution dans ce domaine et de noter les abus potentiels qui pourraient surgir en povenance de certaines assemblées législatives.

Ceci dit, vous parlez de changements à venir au plan constitutionnel. Vous proposez cinq ou six démarches et vous souhaitez que le référendum soit une de celles-ci. Dans votre esprit, les Canadiens et les Canadiennes devraient donner leur avis sur les amendements constitutionnels. Est-ce exact?

- M. Leblanc: La Constitution devrait appartenir au peuple et non pas au gouvernement. La Constitution devrait être au-dessus des gouvernements. Je suggérerais même plus. Je suggérerais de présenter, et non pas de faire, mais de présenter en ce moment une Constitution simple, juste et équitable à l'ensemble de la population canadienne et de voir si oui ou non la population va ratifier cette Constitution. Si elle est faite comme il faut, je crois que la population va l'accepter. Une fois que la population aura accepté une telle Constitution, j'ai l'impression que le Québec, les provinces de l'Ouest, les provinces de l'Est, les autochtones et n'importe qui d'autres seraient beaucoup moins tentés de quitter le Canada.
- M. Blackburn: Est-ce que le principe du référendum, dans votre esprit, devrait être enchâssé dans la Constitution? Devrait-on dire dans la Constitution qu'il faut faire un référendum pout tout changement à venir? Ou considérezvous le référendum comme un instrument suprême, c'est-à-dire que dans toute impasse constitutionnelle, un gouvernement pourrait décider d'utiliser le référendum? Lequel des deux souhaitez-vous?
- M. Leblanc: On souhaiterait l'utilisation du référendum pour cette question et même pour d'autres sujets.
  - M. Blackburn: Que ce soit enchâssé dans la Constitution?
  - M. Leblanc: Absolument, absolument!
  - M. Blackburn: Je vous remercie de vos commentaires.

[Translation]

association, thought, belief. In theory a province could thus vote a law to suspend these freedoms for a time.

In addition, everyone has the right to life, liberty and security of the person. A province could also vote an act to amend these items. Everyone has a right to be secure against unreasonable search or seizure and not to be arbitrarily detained or imprisoned. Any person charged with an offence has the right to be presumed innocent until proven guilty. Etc, etc.

Those are the provisions potentially affected by the notwithstanding clause. It is strange, I agree, to find such a clause in our Constitution. But can it be changed now? I am not sure it is possible this time. There are so many points to improve upon in our Constitution that we have to make a choice. There are also the notions of division of powers and renewed federalism. However! It is a good thing to refer to the Universal Declaration of Human Rights. The flaws of our Constitution and the question of human rights have to be pointed out as well as the possible abuses which could come from some legislatures.

From that, you talk about future changes to the Constitution. You mention five or six steps including a referendum. You feel that Canadian men and women should be able to express themselves on future constitutional amendments?

- Mr. Leblanc: The Constitution should belong to the people and not to the government. The Constitution should be above governments. I would even go further. I would not only write a constitution that would be simple, fair and just, but I would submit it to the Canadian population as a whole to see if it would go along with it. If the Constitution was written properly, the population would accept it. With such a Constitution in place, Quebec, the Western provinces, the Eastern provinces, the native people and others would be less tempted to separate from Canada.
- Mr. Blackburn: Should the referendum notion be enshrined in the Constitution, according to you? Should the Constitution state that any future change should be submitted to a referendum? Or should a referendum be the supreme judgment, in the sense that a government could, if it was confronted with a constitutional impasse, resort to it to settle the problem once and for all? Which of the two options would you favour?
- Mr. Leblanc: Referendum should be used in such a case and others.
- Mr. Blackburn: The procedure would be enshrined in the Constitution?
  - Mr. Leblanc: Most definitely!
  - Mr. Blackburn: Thank you for your comments.

M. Leblanc: Je vous en prie.

Mr. Duhamel: Gentlemen, thank you for your presentation. And Ms Davidman, a particular thank you: as someone who spent a lot of years as an educator, I am particularly happy to see someone as young as yourself here. As the father of three daughters, I am delighted as well.

I want to make sure I understood the process. First of all, there is a package prepared, perhaps we could call it a constitutional package. It would be passed by the elected representatives; I am assuming that is the national or federal Parliament, if you wish, and the various provincial and territorial legislatures. It would then go to the Supreme Court so that the judges could determine whether or not it infringes upon any currently acquired right or rights that Canadians now have. Subsequent to that, it would be asked of the same body, the Supreme Court, whether or not any universal rights had been infringed upon. Then it might go, you brought some precision to that, to the UN and to the International Court to get a confirmation of the judgment. It is an option. Having gone through all of those steps, then there would be a referendum by the people, because the Constitution does belong to the people, and I applaud that; I have no difficulty with that.

I have two questions. I did not understand, and I am sorry about that, you probably mentioned it—it is a long, long day—who would prepare this constitutional package. How do we get this on the table in a meaningful format?

• 1530

Mr. Kazenel: That is the beautiful thing about it. We are not as radical as it might seem. We are not trying to bypass the normal representatives. We teach a course on participatory democracy. John Naismith, who has been writing, says that because of the electronics revolution we are there; whether we want to face it or not, it is there. And in 1993, I daresay that if there are any people—senators are okay, because they ought to be elected, but the ones who are not, I do not think—

The Joint Chairman (Mr. Edwards): You might be surprised. In 1993, they might be running too.

Mr. Kazenel: Well, senators do not have to be elected. In any event, I am saying that our own feeling is that... In the last two years, like a lot of other people, we have come up against opposition from people who are democrats. For example, this morning I heard the Equality Party speaking. They were speaking on behalf of a referendum. We certainly disagree that it should go on the ballot like everything else and get slipped through when somebody did not see it. Constitutional changes should only take place rarely, every 10 or 15 years. That does not deserve to be point number nine on page number three. Certainly, we do not agree with that at all.

[Traduction]

Mr. Leblanc: My pleasure.

M. Duhamel; Je vous remercie de votre exposé, messieurs. Je vous remercie tout particulièrement également M<sup>me</sup> Davidman; j'ai été moi-même éducateur pendant de longues années; je trouve encourageant de voir une adolescente s'adresser à nous. D'autant plus que je suis père de trois filles.

Je veux m'assurer d'avoir bien compris ce que vous proposez. Il y aurait d'abord un ensemble de propositions, de propositions constitutionnelles, qui seraient préparées. Elles seraient soumises aux représentants élus; je suppose que ce serait à l'échelon national ou au Parlement fédéral ainsi qu'aux assemblées législatives provinciales et territoriales. De là, elles se retrouveraient à la Cour suprême de façon à ce que celle-ci puisse déterminer si ces propositions vont à l'encontre de tout droit exercé actuellement par les Canadiens. La Cour suprême serait également appelée à décider s'il y a une violation quelconque des droits universels. Ensuite, vous avez apporté une précision à ce sujet, elles pourraient être présentées, ce serait une option, à l'ONU et à la Cour internationale pour que celles-ci confirment la décision. Une fois toutes ces étapes franchies, il y aurait un référendum, parce que vous estimez, et je suis bien d'accord avec vous là-dessus, que la Constitution appartient au peuple.

J'ai deux questions à vous poser. Je n'ai pas compris ce détail. Excusez-moi si vous l'avez indiqué—la journée est très longue—mais qui serait appelé à préparer ces propositions constitutionnelles? De quelle façon ces propositions pourraient-elles être présentées sous une forme acceptable?

M. Kazenel: Justement, ce qu'il y a de merveilleux, c'est que nous ne sommes pas aussi radicaux que certains le croient. Nous n'essayons pas de contourner le processus normal qui passe par les élus. Nous avons un cours sur la démocratie directe. John Naismith, qui est écrivain, dit qu'en raison de la révolution électronique, cela est possible. En 1993, s'il y en a encore qui ne sont pas élus—nous sommes d'accord pour qu'il y ait des sénateurs, mais ils devraient être élus; ceux qui ne le sont pas. . .

Le coprésident (M. Edwards): Vous pourriez avoir des surprises. En 1993, ils pourraient se porter candidats également.

M. Kazenel: Il n'est pas nécessaire que les sénateurs soient élus actuellement. Cependant, en ce qui nous concerne, si nous avions l'impression... Au cours des deux dernières années, comme beaucoup d'autres gens, nous avons été la cible de gens qui se disaient démocrates. Par exemple, vous avez entendu ce matin le parti Égalité. Il préconisait lui aussi un référendum. En ce qui nous concerne, nous ne voudrions pas que des propositions constitutionnelles puissent passer inaperçues parmi un tas d'autres propositions. Les modifications constitutionnelles devraient être rares; elles ne devraient survenir que tous les 10 ou 15 ans. Nous ne serions pas d'accord pour qu'elles deviennent routinières ou qu'elles soient enfouies dans un tas d'autres propositions soumises à un vote.

Perhaps you did not notice, nobody asked the question yet, we bypassed the provinces altogether. For example, if you want to change the constitution of Quebec, you do not go to the rest of the people of Canada. If you want to change the Constitution of Canada, you do not go to the provinces; it is the people. We assume they have their representatives there.

You were asking who is phrasing the question.

Mr. Duhamel: Who is preparing the package to be submitted to the courts and then eventually to a referendum?

Mr. Kazenel: We are not trying to bypass it. It is just the way it is done now. If the people have ideas, they meet with their riding associations, they discuss something, they have the Spicer commission happening now, and based on that, it is up to the politicians, the representatives, to have a feeling for what is needed in the country. But the big difference is that when they run it up the flag-pole, they had better have done their homework. They have to do more than their work. They had better do their homework, because they know it is going to go to the people.

For example, take a look at question number. . . It had to do with the phrasing.

Mr. Duhamel: I have read it all.

Mr. Kazenel: Okay. It said, for example, who should do the phrasing of putting the idea through. This was question number four, at the bottom. Who will frame the exact wording of the question—the government in power? It is rather a joke, but would you agree—the government in power, the Conservatives could have done this—would you agree to a free trade agreement, which would bring billions of dollars to Canada, increase our jobs by two million, give Canada leadership in the 21st century, or would you rather not have free trade, lose jobs, etc., etc.? It is kind of ridiculous.

In the system we have, I think it is the only system we can do. The government, by all means, does just what it is doing now. They are the ones who are proposing it; they pass it in Parliament, then they are going to send it out to the people. They had better have done their homework there.

Mr. Duhamel: Additional checks and balances after the normal process.

Mr. Kazenel: That is all.

Mr. Duhamel: Have you had an opportunity to attempt to define how much time these additional steps would take? That is, there is a ratification by the various appropriate legislatures or Parliament and then it has to go through the various stages and culminates with a referendum.

Mr. Kazenel: No. Whatever time things take now through Parliament...in fact they do not have to do this, to go out to all the people like this, have a constituent assembly. For example, whatever time it normally took, they put it

### [Translation]

Vous n'avez peut-être pas saisi cette particularité, personne n'a encore posé de questions à ce sujet, mais nous avons contourné purement et simplement les provinces. Si vous voulez modifier la Constitution du Québec, vous ne consultez pas le reste du Canada. Si vous voulez modifier la Constitution du Canada, vous n'êtes pas obligés de passer par les provinces; vous n'avez qu'à vous adresser directement à la population. Nous disons que les provinces ont leurs représentants au niveau national

Cependant, ce que vous voulez savoir, c'est qui devrait rédiger la question.

M. Duhamel: Qui préparerait les propositions qui seraient soumises aux tribunaux et par la suite à un référendum?

M. Kazenel: Nous n'essayons pas de contourner la difficulté. Nous disons que ce serait fait de la même façon que maintenant. Si les élus ont des idées, ils en discutent avec leurs associations de circonscription. Il y a actuellement la Commission Spicer. A partir de ces démarches, les politiciens, les représentants élus peuvent se faire une idée des besoins du pays. L'important c'est que lorsqu'ils font une proposition ils s'assurent d'avoir fait leur travail et même plus que leur travail. Ils doivent savoir que leur proposition doit être acceptée par la population au bout du compte.

Toujours dans le contexte de la rédaction de la question, reportez-vous à notre question numéro...

M. Duhamel: J'ai lu le document en entier.

M. Kazenel: Très bien. Prenez la question numéro 4, au bas de la page. Qui l'aurait rédigée? Le gouvernement en place? Il se serait agi d'une plaisanterie. Le gouvernement en place aurait été le gouvernement conservateur et sa question aurait été la suivante: acceptez-vous l'Accord de libre-échange qui rapportera des milliards de dollars au Canada, qui créera deux millions d'emplois, qui placera le Canada à l'avant-garde pour le XXIe siècle ou le rejetez-vous au risque de perdre tous ces avantages, etc.?

Cependant, notre système est ainsi fait actuellement. Le gouvernement procède comme nous l'avons vu. Il présente la proposition, la fait adopter au Parlement, puis la soumet à la population. Cependant, il doit s'assurer d'avoir bien fait son travail.

M. Duhamel: Il doit y avoir des poids et contrepoids après le processus normal.

M. Kazenel: Oui.

M. Duhamel: Avez-vous essayé de voir combien de temps supplémentaire nécessiteraient ces nouvelles étapes? Après la ratification par les assemblées législatives appropriées et le Parlement, il y aurait diverses étapes qui se termineraient par un référendum.

M. Kazenel: Non. Il faut un certain temps pour que les diverses mesures législatives soient adoptées au Parlement actuellement... Et il n'est pas nécessaire de consulter la population en entier, de mettre sur pied une assemblée

through. But obviously they are not going to try to pass it if they do not think it is going to go through. It is not mentioned down there, but we wanted to say that we were asking the Supreme Court to make a decision in 90 days. They are not trying to say whether what it does is an infringement.

**Mr. Duhamel:** So there are certain reasonably rigid, but with some flexibility, time lines. In other words, it is not going to go on *ad infinitum*.

Mr. Kazenel: The Supreme Court is to be asked by law to give us its answer in three months. It should not take that long. Former Justice Estey just said that it should not be a big problem. For example, Estey came up with an idea that every representative in Parliament should pick three people who represent him. Somebody was saying that was like hired guns: you end up with the same thing. If you have 1,000 people who are now Members of Parliament or members of the provincial legislatures and they are each going to nominate three people who all do not believe that people should have the power, then you have 3,000, and if the computers are going to pick 10%, or 300, then you are just back with 300 other faces who do not believe it should go to the people.

#### • 1535

A keynote of our courses was by Thomas Jefferson: "Any right that I have that somebody has the right to take from me is no right at all."

I am telling you that the revolution is taking place and it is going to be here.

**Mr. Duhamel:** Two other questions. First, how much democracy exists in Canada today? Would you care to give an opinion on that? I mean generally speaking.

I know that is a very difficult question. We are talking about two territories, ten provinces. We are talking about the Parliament of Canada. But what is your sense of it? Could you share your opinions on that question?

Mr. Kazenel: It depends whose democracy. For example, if you take the blue sheets here and you look at the third page, which is page 454, at article 19:

Everyone has the right to freedom of opinion, expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through media and regardless of frontiers.

If you were asking certain English people who live in Quebec, they would say that I am living in a country that is breaking the Universal Declaration of Human Rights.

I know that Leo Leblanc has stated very strongly that he wants Canada to stay together. I would vote that way, but our organization does not take any position that Quebec or Canada should stay together, no more than the United Nations would. We are only asking that human rights be respected.

### [Traduction]

constituante. Quel que soit le temps nécessaire, le gouvernement le prend. Cependant, il ne présente rien qu'il croit ne pas pouvoir faire adopter. Nous ne l'avons pas indiqué ici, mais nous voulions que la Cour suprême se prononce dans un délai de 90 jours. Elle n'aurait pas à se prononcer sur la démarche elle-même.

M. Duhamel: Il y aurait donc des délais raisonnables, quoique souples. En d'autres termes, le processus ne pourrait pas s'éterniser.

M. Kazenel: La Cour suprême, en vertu de la loi, serait appelée à décider dans les trois mois. Le délai ne serait pas très long. L'ancien juge Estey lui-même a indiqué qu'il ne devrait pas y avoir de difficulté. Le même juge Estey a proposé que chaque représentant élu au Parlement choisisse trois personnes pour agir en son nom. Quelqu'un disait que c'était faire appel à des mercenaires, mais cette façon de procéder ne changerait rien. En supposant qu'il y ait 1,000 personnes élues actuellement aux assemblées législatives et au Parlement et qu'elles nomment chacune trois autres personnes qui ne croient pas toutes non plus à l'exercice du pouvoir par le peuple, et qu'au moyen d'un ordinateur on enhoisisse 10 p. 100, soit 300, le résultat serait 300 nouveaux visages qui ne croient pas non plus qu'ils doivent faire approuver leur décision par le peuple.

Nous revenons souvent dans nos cours sur cette déclaration de Thomas Jefferson: «Tout droit qui peut m'être enlevé par quelqu'un d'autre n'est pas un droit».

Je vous dis que la révolution s'installe, et ici.

M. Duhamel: Deux autres questions, si vous le permettez. D'abord, à quel point le Canada est-il démocratique actuellement? Estimez-vous qu'il l'est? Je veux dire de façon générale.

Je sais que c'est une question très difficile. Il y a les deux territoires, les 10 provinces et le Parlement du Canada. Quelle est votre impression?

M. Kazenel: Tout dépend de ce qu'on entend par démocratique. Prenez ce document en bleu, page 3, qui correspond à la page 454, article 19:

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Certains anglophones qui résident au Québec vous diraient qu'ils vivent dans un pays qui ne respecte pas la Déclaration universelle des droits de l'homme.

M. Léo Leblanc s'est déclaré très fermement en faveur d'un Canada uni. Je voterais également en ce sens, mais notre organisme comme tel n'a pas d'opinion sur la question de savoir si le Québec et le Canada devraient rester unis; les Nations Unies n'ont pas d'opinion à ce sujet non plus. Nous demandons simplement que les droit de la personne soient respectés.

So to say there is democracy. . . William Johnson said that our Prime Minister went overboard to say that our Constitution is not worth the paper it is printed on. Well, I go further: it is worse than the paper it is printed on, because you put into law the fact that somebody can take away your rights, and legally.

Anytime anybody brought up the spectre of Hitler in 1935, people would say, hey, Quebec is not like that. Of course it is not. I would trust Mr. Parizeau and Mr. Bourassa with my life. They are nice people. They are fine people. But in somebody else's hands—and that is the way they do it—you have the legislation there that is dictatorship.

Mr. Duhamel: Let me try to summarize your answer. You are saying that there is some democracy but we still have a long way to go.

Mr. Kazenel: Leo, what did you say Churchill said about democracy?

Mr. Leblanc: That democracy was about the worst system he could think of, but he knew of none better.

**Mr. Duhamel:** It is an ideal towards which we need to continue to develop.

You have referred to human rights, and obviously your organization is about democracy and human rights and there is a close linkage. I would just like to ask one final question—

Mr. Kazenel: By the way—I am sorry—what is your name?

Mr. Duhamel: Ron Duhamel.

How well are human rights protected in Canada today, generally speaking? There are some legitimate grievances. You have mentioned some. You might want to identify a few others. But what is your general opinion, because I go back to the point you made that some democracy is being practised but we still have a long way to go. I think that will always be. So perhaps you would care to answer that question.

Mr. Kazenel: Well, I want to differentiate between democracy and human rights democracy. He is out of town, but John Humphrey wanted to come. He told us to tell you to embed by law the Universal Declaration of Human Rights.

Democracy comes from the Greek word for the power of the people. Certainly it was a democracy in ancient Rome when they threw the Christians to the lions; it was a democracy, it was the rule of law in the South where a run-away slave could be hanged; that was a rule of the people.

The very first two lines in our Charter recognize the superiority of God. Nobody ever says much about that. Generally it is the Judeo-Christian background or the Ten Commandments. This is an update on the Ten Commandments, if you want to take a look at it.

### [Translation]

Dire que le Canada est démocratique... Selon M. William Johnson, notre premier ministre a dépassé les bornes lorsqu'il a déclaré que notre Constitution ne vaut pas le papier sur lequel elle a été écrite. Cependant, je suis prêt à aller plus loin en ce qui me concerne; j'estime qu'elle est loin de valoir le papier sur lequel elle est écrite, parce qu'elle permet à quelqu'un d'autre de m'enlever mes droits en toute impunité.

Chaque fois qu'il était question d'Hitler en 1935, les gens s'empressaient de dire que la même chose ne pouvait pas arriver au Québec. Bien sûr que non. Je serais prêt à remettre ma vie entre les mains de M. Parizeau ou de M. Bourassa. Ce sont des hommes très gentils, très bien. Cependant, mon sort est aux mains de quelqu'un d'autre—c'est voulu ainsi—la loi permet la dictature.

M. Duhamel: J'essaie de résumer vos propos, si vous le permettez. Vous dites que le pays est démocratique, mais qu'il a encore beaucoup de chemin à faire.

M. Kazenel: Quel était ce mot de Churchill au sujet de la démocratie. Léo?

M. Leblanc: Il estimait que c'était le pire système qu'il pouvait imaginer, mais qu'il n'en connaissait pas de meilleur.

M. Duhamel: C'est quand même un idéal vers lequel nous devons continuer de tendre.

Vous avez parlé des droits de la personne; votre organisme se préoccupe de la démocratie et des droits de la personne, les deux sont évidemment intimement liés. J'aimerais vous poser cette dernière question. . .

M. Kazenel: En passant—excusez-moi—quel est votre nom?

M. Duhamel: Ron Duhamel.

Dans quelle mesure les droits de la personne sont-ils protégés actuellement au Canada, de façon générale? Il y a des griefs légitimes. Vous en avez mentionné un certain nombre. Vous voudriez peut-être en ajouter à la liste. J'aimerais savoir également ce que vous pensez de la situation de façon générale, à la suite de votre déclaration portant que le pays est démocratique mais qu'il a encore beaucoup de chemin à faire. Je pense que ce sera toujours le cas en ce qui me concerne. J'aimerais avoir votre réponse à vous.

M. Kazenel: Il y a une différence entre la démocratie et la démocratie des droits de la personne. M. John Humphrey ne pouvait être des nôtres, mais il nous a priés de vous recommander l'inclusion de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans la loi canadienne.

Le mot démocratie vient du grec et signifie le pouvoir exercé par le peuple. Dans la Rome antique, lorsqu'on jetait les Chrétiens aux lions, la démocratie existait; c'était la même chose dans le sud des États-Unis lorsqu'on pendait les esclaves qui s'étaient enfuis; le pouvoir était exercé par le peuple.

Les deux premières lignes de notre Charte reconnaissent la suprématie de Dieu. Ce n'est pas un sujet qui est discuté tellement souvent. C'est quelque chose qui a à voir avec la civilisation judéo-chrétienne ou les Dix commandements. Ceci est une version révisée des Dix commandements, si vous voulez l'examiner.

So is it there? We still have democracy in Canada because the will of the people is so long embedded in them, it is so part of their hearts, that they will not let what is happening in Canada take place.

There is a hue and cry going from coast to coast, and you are seeing it. You are seeing it in a Mr. Peterson, for example—a very loved, respected, popular premier, but the people knew that he was not voting for what they wanted on Meech Lake, good or bad. And right across the country the people who supported their non-views are going under.

**Mr. Duhamel:** Would you care to make some remarks about some of the human rights that you think are not being observed in Canada today?

• 1540

Mr. Kazenel: Of course. In the province of Quebec, for example, you have taken away somebody's right under the guise of so-called collective rights. And by the way, we have a solution to it; it is in the book here. We came up with something called collective goals. For example, I certainly. . . Is it Mr. Blenhorn?

Mr. Blackburn: Blackburn.

Mr. Duhamel: No, there is a distinction.

Mr. Kazenel: I am sorry. Yes, that is true.

Mr. Duhamel: That is an inside joke. I was thinking of size really.

Mr. Kazenel: No, but I know he is-

Mr. Duhamel: Same party.

Mr. Kazenel: —standing up for the French Canadian. And certainly I dissociate myself, for example, talking about democracy, with Mr. Getty, who says if Quebec separates we will not have a deal with them, we will not let them be part of the free trade. I regard Canada as being like ten brothers and sisters. I think it is a modern miracle that five million people are able to do so well with their French within it. But if it becomes their majority collective goal to separate, I think we should wish them well as a brother. There should not be association, not to interfere with our banking system, but like a good brother would to a brother say we are going to give you enough to have a good start. Why should we not welcome you among the nations of the free trade? I think that is just being angered to cut off.

The democratic part, to say it is not there... If you take out this book and turn to page 20, I will show you something. We believe in collective goals, not collective rights, but collective goals as long as it protects individual rights. For example, as part of the thing we came up with... This was the model constitution, by the way, for a book we are writing called *The Search for the Wholly Democratic Constitution*. So you fill in the name of your country there.

We say fill in Quebec. This has to do with affirmative action, because he was asking before will Quebec have the right of a veto. Nobody has a veto, but they have rights to affirmative action programs. Just take a look at this:

# [Traduction]

Le Canada est-il démocratique? Il l'est toujours parce que la démocratie est bien ancrée chez les gens; quoi qu'il arrive, les gens s'y tiennent.

Cependant, la réaction commence à être vive d'un bout à l'autre du pays, et vous ne pouvez pas faire autrement que de le constater. M. Peterson, par exemple—c'était un premier ministre aimé, respecté et populaire, mais les gens estimaient qu'il n'avait pas voté, à tort ou à raison, comme ils l'auraient souhaité au moment de l'Accord du lac Meech. Partout au pays les politiciens qui n'ont pas tenu compte de l'opinion des gens mordent la poussière.

M. Duhamel: Pourriez-vous nous dire quels sont certains des droits de la personne qui ne sont pas respectés actuellement au Canada?

M. Kazenel: Dans la province de Québec, par exemple, on a supprimé des droits individuels au nom de prétendus droits collectifs. En passant, nous proposons une solution au problème; c'est dans notre mémoire. Nous parlons de buts collectifs. Par exemple. . . Est-ee que c'est M. Blenhorn?

M. Blackburn: Blackburn.

M. Duhamel: Il y a une différence.

M. Kazenel: Désolé. Oui, je comprends.

M. Duhamel: C'est une blague pour initiés. Je faisais allusion à la taille.

M. Kazenel: Je sais. . .

M. Duhamel: C'est le même parti.

M. Kazenel: ...qu'il défend les Canadiens français. En passant, pendant qu'il est question de démocratie, je ne partage pas en ce qui me concerne l'opinion de M. Getty, lorsqu'il dit qu'il refusera de traiter avec le Québec si celui-ci se sépare, qu'il lui refusera le libre-échange. Je considère le Canada comme une famille comptant 10 frères et soeurs. J'estime que c'est un miracle des temps modernes que cinq millions de personnes aient pu si bien se tirer d'affaires en français à l'intérieur du Canada. Si leur but collectif en tant que majorité est de se séparer, nous devons leur souhaiter bonne chance comme nous le ferions à un frère. Nous ne devrions pas leur permettre l'association pour ne pas nuire à notre système bancaire, mais en bons frères nous devrions leur donner suffisamment de ressources pour partir du bon pied. Pourquoi leur interdirions-nous de participer au libre-échange entre nations? Si nous le faisons, ce serait simplement par dépit.

Dire que le pays n'est pas démocratique... Je vous renvoie à la page 20 de ce document pour vous montrer quelque chose. Nous croyons en des buts collectifs, non pas des droits collectifs, dans la mesure où les droits individuels sont protégés. Nous avons préparé ceci... C'est la constitution modèle que nous avons conçue pour un livre que nous préparons intitulé *The Search for the Wholly Democratic Constitution*. Choisissez le pays que vous voulez.

Choisissez le Québec, par exemple. C'est dans le contexte de l'action positive. Ce monsieur voulait savoir si le Québec aurait un droit de veto. Personne n'a de veto, les gens ont plutôt droit à des programmes d'action positive. Pour ce qui

distinctiveness—any province, for example, may make any law, program, or activity that has its object for promotion and protection of individual or majority or minority collective group goals of historical, cultural, language, regional, neighbourhood, and recognizes these collective goals as human rights and fundamental.

Graeme Decarie says not only do they have a right to collective goals, but it is a human right, the collective goal. He said this must be carried out in such a manner as not to deprive any person of the country's constitutional rights, Charter of Rights and Freedoms, and we have updated it for the Universal Declaration of Human Rights.

Mme Bertrand: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Est-il possible de faire un commentaire?

Mr. Kazenel: Is something out of order?

Mrs. Bertrand: No. no.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We are discovering, sir, whether it is. Mrs. Bertrand is going to make a point and then the Chair will decide whether something is out of order.

Mme Bertrand: Je voulais simplement faire le commentaire suivant: il y a des centaines de milliers d'immigrants, de réfugiés qui se dirigent vers le Canada, qui demandent asile au Canada, parce que c'est le pays où la démocratie est la mieux pratiquée, la mieux respectée. Alors, je me demande pourquoi on continue de discuter indéfiniment pour se demander si la démocratie existe au Canada!

The Joint Chairman (Mr. Edwards): It was more of a commentary than a point of order, but I have accepted it. Mr. Duhamel.

Mr. Duhamel: I think my time has almost run out. I guess the point I wanted to establish is that clearly we have democracy in the country, and clearly we will have to continue to develop it and refine it. I do not think anyone will question it.

With respect to human rights as well, we have done a great deal. We are the envy of the world from a democratic human rights perspective, but there have been difficulties. We have in fact identified some problems here in Quebec, but there are difficulties elsewhere, if we want to be fair.

The point I wanted to make as well is we have an enviable record in both areas, democracy and human rights, but we must not rest on our laurels, because there is a whole lot to be done.

Let me finish by saying—and I think this is accurate, and my colleague Mr. Beaudoin will correct me if I am wrong—that we had a strong faith from Mr. David Matas for a similar point; that is, the Declaration of Universal Human Rights to be considered very, very seriously in future constitutional changes. I want you to know that I do not consider you or the others or your organization radical. You have made some interesting and creative proposals and I thank you for them. Merci.

[Translation]

est du caractère distinct—dans ceci, toute province peut adopter des lois, des programmes ou des actions qui ont pour objet la promotion et la protection de buts individuels ou collectifs de la majorité ou de la minorité sur les plans historique, culturel, linguistique, régional, communautaire, les buts collectifs étant reconnus comme droits de la personne et fondamentaux.

Selon Graeme Decarie, donc, non seulement ces buts collectifs sont valables, mais ils sont reconnus comme droits de la personne. Cependant, ils doivent être recherchés seulement dans la mesure où ils ne violent les droits de qui que ce soit en vertu de la Constitution, de la Charte des droits et libertés, et nous avons ajouté la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Mrs. Bertrand: On a point of order, Mr. Chairman. Can I make a comment?

M. Kazenel: Y a-t-il atteinte au Règlement?

Mme Bertrand: Non.

Le coprésident (M. Edwards): Nous allons voir si c'est le cas.  $M^{me}$  Bertrand va faire connaître l'objet de son rappel au Règlement à la présidence.

Mrs. Bertrand: I would only like to make the following comment: hundreds of thousands of immigrants and refugees come to Canada and seek refuge in Canada because it is considered a country where democracy is respected and practised the most. I really wonder why we have to ask ourselves over and over again if there is democracy in Canada!

Le coprésident (M. Edwards): Je pense que c'était davantage une observation qu'un rappel au Règlement, mais je vais fermer les yeux. Monsieur Duhamel.

M. Duhamel: Mon temps de parole est à peu près écoulé. Je voulais simplement établir que nous avions un pays démocratique et que nous devions continuer de faire des progrès en ce sens. Je ne pense pas que quelqu'un le conteste.

De même, au chapitre des droits de la personne, nous avons beaucoup fait. Nous faisons l'envie des autres pays du monde sur ce plan. Malgré le fait que nous ayons certains problèmes. Nous avons parlé d'un certain nombre de problèmes qui existent ici au Québec, mais il en existe également ailleurs.

Je pense donc que notre feuille de route est enviable sur ces deux plans, la démocratie et les droits de la personne, ce qui ne veut pas dire cependant que nous devons nous sentir satisfaits. Nous pouvons toujours faire mieux.

Je termine en vous disant ceci—mon collègue, M. Beaudoin, peut me corriger si je me trompe—M. David Matas a insisté sur le même point que vous; la Déclaration universelle des droits de l'homme doit être prise très au sérieux dans toute nouvelle modification de la Constitution. Je tiens à vous signaler que je ne vous considère pas, vous et les autres membres de votre organisme, comme des radicaux. Vous avez présenté des propositions intéressantes et innovatrices et je vous en remercie. Thank you.

• 1545

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Before excusing our witnesses, I want to give as a point of information to the committee that we have one more major witness, the Christian Heritage Party of Canada, from which we will be hearing in a moment. Following that, we have one citizen witness, Ms Clarice Kayman, who will have five minutes to give her presentation.

Mr. Kazenel: Thank you very much. I commend the government for this initiative.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Appearing as representatives of the Christian Heritage Party of Canada are Mr. Robert Adams, the Quebec president of the party

accompagné par M. Jean Blaquière, porte-parole du Ouébec.

Gentlemen, you are most welcome. We received a brief from you in early March. We responded to that and indicated that we would like to receive you as witnesses. There was some kind of an administrative error or oversight and I am glad that we got together here today so that you are able to give us your testimony. You have 45 minutes. If you would, we would invite you to confine your introductory remarks to around ten minutes. We would appreciate that very much, thereby permitting questions from members around the table. Please proceed.

M. Robert Adams (président au Québec du Parti de l'héritage chrétien du Canada): Merci, monsieur le coprésident. Merci pour nous offrir l'occasion de présenter notre position sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

J'aimerais commencer en présentant M. Jean Blaquière, porte-parole québécois pour le parti. Après son exposé de cinq minutes, j'aimerais continuer pendant cinq minutes, également. J'aimerais alors m'exprimer dans ma langue maternelle.

M. Jean Blaquière (porte-parole québécois, Parti de l'héritage chrétien du Canada): Merci. Le Canada est jeune, 125 ans à peu près. Toutefois, il ne doit pas répéter les erreurs des nations et empires puissants qui ont précédé dans l'histoire, tels l'Égypte, la Perse et la Grèce plus particulièrement qui se vantait d'honorer les diverses philosophies, et Rome même. Pourtant les statistiques que nous accumulons démontrent que nous souffrons d'un malaise sérieux au domaine de la cohabitation sociale. De plus, nos représentants élus semblent réagir occasionnellement à un syndrôme qui s'appelle la «criticophobie», une peur bleue de la critique et du reproche.

• 1550

Les approches explorées pour résoudre le malaise sont superficielles et de toute évidence peu efficaces. Le peuple canadien devient méfiant et perd confiance dans ses élus. Un éminent criminologue disait récemment que nous n'avions à peine que 10 ans pour faire virer les tendances courantes de crime, corruption, désordre moral et surtout spirituel. Autrement, il sera trop tard. Ce sera l'anarchie éventuelle.

Je suis certain qu'individuellement, ce n'est pas ce que nous voulons pour la génération qui monte: nos enfants, ceux que nous disons aimer. Qu'en est-il de la collectivité? Qu'en est-il de notre gouvernement, de nos élus? Dieu à qui,

[Traduction]

Le coprésident (M. Edwards): Avant de remercier les témoins, je voudrais dire aux membres du comité que nous avons encore un groupe important au programme, le Parti de l'héritage chrétien du Canada. Après, nous entendrons un témoin à titre personnel, Madame Clarice Kayman; elle aura cinq minutes pour faire son exposé.

M. Kazenel: Merci beaucoup. Je félicite le gouvernement pour son initiative.

Le coprésident (M. Edwards): Nous accueillons maintenant les représentants du Parti de l'héritage chrétien du Canada qui sont M. Robert Adams, le président pour le Québec

and Mr. Jean Blaquière, the Quebec spokesman.

Bienvenue, messieurs. Nous avons reçu votre mémoire au début du mois de mars. Nous avons réagi en vous demandant de bien vouloir comparaître en tant que témoins. Il y a eu par la suite un malentendu; je suis heureux que nous ayons pu le régler aujourd'hui et que vous puissiez témoigner. Vous avez 45 minutes à votre disposition. Nous vous demanderions cependant de bien vouloir limiter votre exposé à 10 minutes environ. Nous pourrions ainsi permettre à nos membres de vous poser des questions. Vous avez la parole.

Mr. Robert Adams (Quebec President of the Christian Heritage Party of Canada): Thank you, Mr. Joint Chairman. We are grateful for this opportunity to present you with our views on the amendment process of the Constitution.

I first want to introduce to you Mr. Jean Blaquière, the Quebec spokesman of the Party. After his five-minute presentation, I will take five minutes myself. I will then be speaking in my mother tongue.

Mr. Jean Blaquière (Quebec Spokesman, Christian Heritage Party of Canada): Thank you. Canada is rather young in age; it is approximately 125 years old. It must therefore try and avoid the errors made by the powerful nations and empires from the past, such as Egypt, Persia and Greece, especially, which prided itself on its philosophical differences, as well as Rome. However, statistics show that we are currently experiencing a profound malaise in our social relations among ourselves. On top of that, our elected representatives seem to suffer occasionally from what I would call "criticophobia", a mortal fear of criticism and blame.

The solutions proposed to solve the problem are superficial and obviously they bring little result. The Canadian public is becoming suspicious and is losing confidence in its representatives. An eminent criminologist was warning recently that we had only 10 years to reverse the current trends toward crime, corruption, moral and more importantly spiritual decay. After that, it would be too late. Anarchy would rein eventually.

I am certain that it is not what each one of us wants for the next generation, our children whom we are supposed to cherish. What is our community doing? What is our government, with our elected representatives, doing? God, to

sans exception, nous sommes tous redevants, dit, dans sa parole, qu'un peuple sans vision périt. Ainsi, une nation, notre nation, sans cette vision d'un Canada uni, d'un Canada juste et équitable, est voué à l'échec. Dieu dit encore par la bouche de Jésus-Christ, qu'une maison divisée sur elle-même ne peut survivre. Cette maison qu'est notre beau Canada doit cesser cette folie de tenter de bâtir sur la division en mettant toute l'emphase sur les diversités qui règnent au pays.

La francophonie n'est pas le Canada; l'anglophonie n'est pas le Canada; les diverses minorités visibles ne sont pas le Canada. Mais ensemble, cette collectivité est le peuple canadien, le Canada. Nous devons cesser nos consultations excessives, nos discours intellectuels et vides de sens réel et revenir aux réalités, aux vraies valeurs, aux principes d'autrefois, et vraiment canadiens. Nous avons un problème et il doit être résolu maintenant. L'exercice que nous vivons présentement est une excellente opportunité pour le Canada et ses élus de démontrer une sincère volonté de servir le peuple en le consultant.

Le Canada a une Constitution. Cette Constitution régit l'administration des affaires publiques, elle établit les paramètres de la gestion des affaires publiques. Le Canada a des élus pour administrer les affaires publiques de la nation. Ces élus ont la responsabilité de l'application de la Constitution et de sa mise à jour; cette responsabilité décisionnelle repose entre les mains des élus fédéraux et non entre celles des élus subordonnés régionaux. Cette responsabilité ne doit pas être transférée aux régions par l'entremise des ministres provinciaux. La Constitution doit demeurer canadienne, Ad mare usque ad mare, pour l'ensemble des Canadiens et c'est le peuple canadien qui doit se prononcer et décider. Par conséquent,

the Christian Heritage Party has a position and has recommendations to make to this gathering.

Mr. Adams: I would like to start my presentation by mentioning our concern as a political party about the problems that have arisen since the defeat of the Meech Lake accord. We believe that the problems contained in the Meech Lake accord were matters of process. Our party's reasons for rejecting the Meech Lake accord, our reasons for disagreeing with the Meech Lake accord, were the aspects of it that related to the process of amending the Constitution. One, the entrenchment of the first ministers conferences as a new level of government that the accord contained. Two, the unanimity clause contained in the accord that would have caused a deadlock and an impasse, of which we are all too aware at this point.

We are convinced that the process is of prime importance and must be resolved before amending the contents of the Constitution.

#### [Translation]

whom we all owe a debt of gratitude without exception, has revealed that the people without vision is destined to perish. In the same way, our nation, without this vision of a united Canada, of a just and fair Canada, is on the road to ruin. God has also revealed through Jesus Christ that the house divided in itself cannot stand alone. The house that is our beautiful Canada must put an end to this foolishness of trying to build something out of division and putting the emphasis on the differences existing in the country.

It is not the French-speaking people, the English-speaking people or the different visible minorities who make up Canada. The Canadian people, Canada is the sum of all of them. We must put an end to our never-ending consultations, our philosophical dissertations, void of any real meaning, and come back to our realities, our true values, our precepts from the past which made us genuinely Canadian. We are now faced with a problem that we have to solve without delay. This exercise is an excellent opportunity for Canada and its elected representatives to show goodwill in consulting with the people.

Canada has a Constitution. It governs the conduct of public affairs, establishes the parameters for the management of public affairs. Canada has elected representatives to conduct the business of the nation. These elected representatives are responsible for the implementation and the updating of the Constitution; and it is up to the federal representatives to exercise this responsibility, and not up to the subordinated regional representatives. This responsibility must not be transferred to the regions through different provincial ministers. The Constitution must remain Canadian, Ad mare usque ad mare, must continue to be the Constitution of Canadians as a whole and the decision must be that of the Canadian people. It is in this context that

le Parti de l'héritage chrétien présente ses vues et ses recommandations au comité.

M. Adams: Je voudrais commencer mon exposé en parlant de nos préoccupations en tant que parti politique face aux problèmes survenus à la suite du rejet de l'Accord du lac Meech. Nous pensons que les problèmes liés à l'Accord du lac Meech concernaient le processus. Nos raisons pour rejeter l'Accord du lac Meech ou pour nous y opposer participaient du processus de modification de la Constitution. Nous en avions d'abord contre l'inclusion des Conférences des premiers ministres comme nouveau palier de gouvernement comme l'Accord le prévoyait. Nous nous opposions également à la clause de l'unanimité contenue dans l'Accord qui aurait causé des culs-de-sac et des impasses, comme celle que nous ne connaissons que trop bien maintenant.

Nous sommes convaincus que le problème du processus est primordial et qu'il doit être résolu avant que le contenu de la Constitution puisse être modifié.

• 1555

The Meech experience shows us that even if the proposed amendments are acceptable, a flawed process leads to failure and to serious repercussions involving regionalism and also nationalism. At the outset, I believe two illusions, two false notions were put forward and provided as reasons for proceeding with the 1987 Constitution Act, known as the Meech Lake accord.

One of these false notions was that Quebec is somehow not a part of Canada, that the failure of Quebec to sign the 1982 Constitution Act somehow means that Quebec is not in Confederation. I believe that is a false notion that was used to put forward the Meech Lake accord.

The second false notion, in our opinion, is that the unanimity clause contained in the 1982 document requires Quebec's signature for further amending of our present amending formula. I believe that is also a false notion for the reason that if Quebec is not a signatory to that document, how can its approval of an amending formula be required? In other words, in our proposal, and you have it in front of you—I do not want to read it out; I would simply like to point out some of the highlights—one of the main highlights is that we would like to see constitutional reform by a process involving referendum.

On November 4—and this is mentioned in this booklet—the Premier of Quebec, René Lévesque, when the proposition was given by the Government of Canada at that time to amend the Constitution by referendum, there was only one province that agreed to that; it was Mr. René Lévesque, Premier of Quebec. In the tradition of the legislative model and the tradition of Canadian constitutional development, we see that the spoken word during these constitutional meetings have been used as testimony to indicate the intent of the participants.

From this, I conclude that though Quebec was not a signatory to the 1982 constitutional package, the Premier of Quebec gave his approval to the concept of amending the Constitution and also amending our amending formula by means of referendum. This leads us to conclude that the solution to our present impasse is to proceed with a national referendum after first passing the amendment through the regular channels, the House of Commons and the Senate. We do believe in the supremacy of Parliament. With the two-thirds majority, however—which would be a change from the Pépin–Robarts proposals which only allowed for a simple majority—we would like to see a constitutional amendment that would go to the people, a national referendum to determine by which means we will amend the Constitution.

This does not require the approval or the signature of the Province of Quebec. In fact, Quebec has already stated its desire to receive some type of proposal from the rest of Canada. I think that we have before us a golden opportunity to let the people of this country, including the citizens of Quebec, not the premiers of this country, but the people to whom the Constitution belongs, to decide what kind of Canada we will have.

Thank you.

[Traduction]

L'expérience du lac Meech nous montre que même si les propositions d'amendement sont acceptables, l'imperfection du processus conduit à l'échec et entraîne de graves répercussions au niveau tant régional que national. Au départ, je crois que deux illusions, deux notions fausses ont été invoquées pour justifier les négociations de la Loi constitutionnelle de 1987 connue sous le nom d'Accord du lac Meech.

Une de ces notions fausses était que pour une raison ou pour une autre le Québec ne faisait pas partie du Canada, que la non-signature par le Québec de la Loi constitutionnelle de 1982 signifie que le Québec n'est pas dans la Confédération. Cette notion invoquée pour justifier l'Accord du lac Meech est fausse.

À notre avis, la deuxième notion fausse est que la clause d'unanimité contenue dans le document de 1982 requiert la signature du Québec pour toute modification ultérieure de la formule d'amendement actuelle. Je crois que c'est également une notion fausse pour la simple raison que si le Québec n'a pas signé ce document, comment son approbation d'une formule d'amendement peut-elle être requise? En d'autres termes, dans notre proposition, et vous l'avez entre les mains—je n'ai pas l'intention de la lire, je veux simplement vous en signaler les points saillants—parmi les choses importantes nous aimerions que le processus de réforme constitutionnelle repose en partie sur un référendum.

Le 4 novembre—et c'est mentionné dans cette brochure—lorsque le gouvernement du Canada a proposé de modifier la Constitution par référendum, le premier ministre d'une seule province a dit qu'il était d'accord et c'était René Lévesque, le premier ministre du Québec. La tradition de modèle législatif et la tradition de l'évolution constitutionnelle du Canada nous montrent que pendant ces réunions constitutionnelles les engagements verbaux sont utilisés comme preuves des intentions des participants.

J'en conclus que bien que le Québec n'ait pas signé l'entente constitutionnelle de 1982, le premier ministre du Québec a approuvé le concept d'amendement de la Constitution et de modification de la formule d'amendement par voie référendaire. Cela nous incite à conclure que la solution à l'impasse actuelle est, une fois l'amendement passé par les voies habituelles, la Chambre des communes et le Sénat, de le soumettre à un référendum national. Nous croyons à la suprématie du Parlement. Cependant, avec une majorité des deux tiers—changement par rapport aux propositions Pepin–Robarts qui ne prévoyaient que la simple majorité—nous aimerions que l'amendement constitutionnel soit soumis au vote populaire, à un référendum national pour déterminer la future méthode d'amendement de la Constitution.

Pour cela, nous n'avons pas besoin de l'approbation ou de la signature de la province de Québec. En fait, le Québec a déjà exprimé son désir de recevoir une forme de proposition de la part du reste du Canada. Nous avons l'occasion en or de laisser à la population de ce pays, y compris aux citoyens du Québec, non pas aux premiers ministres de ce pays, mais à ceux à qui la Constitution appartient de décider du genre de Canada qu'ils veulent.

Merci.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you very much, Mr. Adams and Mr. Blaquière.

The first questions will come from Mr. Duhamel, please.

M. Duhamel: Merci, monsieur le coprésident. Merci, monsieur pour votre exposé. Ma première question est la suivante. Au début de vos remarques, vous avez mentionné qu'il était temps—j'essaie de vous citer aussi fidèlement que possible—de revenir aux vraies valeurs, aux principes de base. Voulez-vous m'expliquer ce que cela veut dire selon votre connaissance de la cause. Est-ce c'est surtout l'utilisation d'un référendum dont il s'agit pour qu'un plus grand nombre de Canadiens puisse prendre des décisions qui leur appartiennent ou est-ce qu'il y a d'autres valeurs ou principes que je devrais considérer lorsque vous faites un tel commentaire?

• 1600

M. Blaquière: Effectivement, d'autres valeurs régnaient autrefois. Mais, on les a mis de côté et on les considère comme des valeurs passées, désuètes et sans importance. Ces valeurs sont celles que nous a commandées cette personne à qui on doit tout, Dieu lui-même. Dieu a un principe de justice qu'il nous a commandé, et il nous a donné des affaires. instructions concernant l'administration des concernant l'application de la justice. C'est un culte qui lui est propre. On a tout simplement mis de côté ces choses. Nous appliquons la justice maintenant d'une facon «libérale»; nous ne respectons plus les droits des individus devant les tribunaux, et on considère très peu les victimes. Par exemple, on va considérer des groupes marginaux, complètement contraires, qui ont un témoignage ou des vues contraires aux principes bibliques. Ce que Dieu dit ou ce que Dieu veut c'est qu'on apporte des principes de Dieu dans les écoles, dans les milieux publics. Mais, on n'en veut plus, on jette tout dehors. Ces valeurs étaient des valeurs réelles, c'était sur ces valeurs que notre pays a été fondé. Aujourd'hui on n'en veut plus, on les tasse tout simplement de côté et on ouvre la porte aux groupes opposés à ces valeurs.

M. Duhamel: Je comprends tout à fait ce que vous venez de dire. Je voudrais explorer davantage, mais brièvement, parce que j'ai d'autres questions à poser. Lorsqu'on parle de Dieu tel que vous l'avez utilisé—et j'y reconnais le nom de votre parti politique—est—ce que vous vous basez surtout sur les religions dites chrétiennes ou si vous incorporez d'autres croyances religieuses?

Mr. Adams: All we need to do is look into our courts of law and see which book one places one's hand upon to see what principles we live by, at least ostensibly. This book, *The Bible*, is taken as a form of morality or the point of view that is the right point of view not just by Christians; there are Moslems who believe what is contained in the Scriptures, and certainly the Jewish people would agree with at least half of it, the Old Testament. I am sure even non-believers would agree with the principles: thou shalt not kill and thou shalt not steal. Certainly our common law, from the Magna Carta on, has been built on the Scriptures.

[Translation]

Le coprésident (M. Edwards): Merci beaucoup, monsieur Adams et monsieur Blaquière.

Les premières questions vous seront posées par M. Duhamel. Je vous en prie.

Mr. Duhamel: Thank you, Mr. Chairman. Thank you, sir, for your presentation. My first question will be: At the beginning of your statement, you said that it was time—I am trying to quote you as faithfully as possible—to come back to true values, to basic principles. Would you explain to me what it means to you in your circumstances? Is it mainly to go to a referendum so that a greater number of Canadians can make decisions that belong to them or are there other values or principles that I should think of when you make such a comment?

Mr. Blaquière: Indeed, there used to be other values but they have been satisfied and they are being considered as outdated, old-fashioned and unimportant. Those values are the ones that were given to us by that person to whom we owe everything, God himself. God has a principle of justice that he commanded to us, and he gave us directions relating to the administration of public affairs, the enforcement of justice. It is a cult that is his own. We simply put those things aside. Nowadays we enforce justice in a "liberal" way; we do not respect anymore the rights of individuals before the courts, and victims are practically ignored. For instance, marginal groups which have views that are totally opposite to the biblical principles are heard. What God says or what God wants is that his principles be stated in the schools, be taught to the world. But nobody wants them anymore, everything is rejected. Those values were real values, it was on those values that our country was established. Nowadays they are not wanted anymore, they are simply pushed aside and the door is opened to groups who object to these values.

Mr. Duhamel: I quite understand what you just said. I would like to elaborate further, but briefly, because I have other questions. When you speak of God the way you speak of him—and thence the name of your political party—do you rely mainly on the Christian religions or do you include other religious beliefs?

M. Adams: Il suffit de regarder sur quel livre nous posons la main dans nos tribunaux pour comprendre les principes que nous suivons, tout au moins ostensiblement. Ce livre, la Bible, est considéré comme une forme de moralité ou comme le point de vue juste non pas simplement par les Chrétiens mais aussi par les Musulmans qui croient en les Écritures et certainement par les Juifs qui eux croient au moins en la moitié, l'Ancien Testament. Je suis certain que même les non-croyants seraient d'accord avec ces principes: Tu ne tueras point et tu ne voleras point. Il est certain que notre droit coutumier, depuis la Magna Carta, s'inspire des Ecritures.

The Christian Heritage Party sees that as exactly that, our heritage. We are not trying to suppose that Canada is going to become a thoroughly Christian country. That is not what we are talking about. We are saying that we have roots, that we have a legal history, a heritage. We have an establishment, an order that has been for over a century, and it was based on this book that we find in our courts, whether we like it or not. We just happen to believe that was a good choice to be made and we should not depart from that. It is this departure from the standard that is really bringing us into more than one conflict.

Mr. Duhamel: I thank you for the explanation, and I was not trying to suggest it was anything but; I simply wanted to understand it. As a politician who is totally committed to trying to be fair to men, women, younger people, and others—I hate to use "older" people; I am becoming a little sensitive—and people from a number of linguistic and religious backgrounds, it was important to me to establish that. I think you made the point that perhaps at one time we were much more homogeneous from a religious perspective than we are today, so I appreciate the clarification.

• 1605

I wanted to talk about some of your comments with respect to the failure of the Meech Lake accord. You indicated, if I understood correctly, that it failed primarily because of matters of process. You indicated your opposition to the entrenchment of the first ministers conference and to the the unanimity clause, and we know the difficulties it causes. You had indicated that there were two false notions: one, that Quebec was not part of Canada, and the other one was that the unanimity clause requires Quebec for further discussion. And of course you indicated that the proces was flawed.

I want to go back to those two others. I had not understood the point you had made that Quebec was not part of Canada. I understood rather that Quebec was not part of that constitutional package, if you wish. Am I misunderstanding you, or should I be even making the distinction I am making?

Mr. Adams: If Quebec is not a participant in that constitutional package in which the unanimity clause is contained, then they do not have anything to do with the unanimity clause. Their participation is absent.

Mr. Duhamel: But there are two points there, and I want to make sure I understand them. One, I think you said that one of the myths that was propagated was that Quebec was not part of Canada as a result of not having signed that document.

Mr. Adams: Correct.

**Mr. Duhamel:** I had not heard that point made before; I had heard rather that it was not one of the partners at the table. You could clarify that point.

The other point, you said, was since it did not sign, why is it necessary for it now to be part of the bargaining unit, if you wish, for unanimity? That is the point you were making, the second point.

[Traduction]

Le Parti de l'héritage chrétien le considère exactement comme cela, notre héritage. Nous n'essayons pas de supposer que le Canada va devenir un pays totalement chrétien. Il ne s'agit pas de cela. Nous disons que nous avons des racines, que nous avons une histoire légale, un héritage. Nous avons un ordre établi depuis plus d'un siècle et il est fondé sur ce livre que nous trouvons dans nos tribunaux, que cela nous plaise ou non. Il se trouve que nous croyons que c'est le bon choix et que nous nedvrions pas nous en écarter. C'est cet éloignement de la norme qui est en vérité à l'origine de plus d'un de nos conflits.

M. Duhamel: Je vous remercie de votre explication et je ne voulais pas suggérer quoi que ce soit d'autre, je voulais simplement comprendre. Politicien qui veut à tout prix être juste envers les hommes, les femmes, les jeunes et les autres—j'ai horreur de dire «les anciens», je commence à me sentir trop concerné—et ceux dont les antécédents linguistiques et religieux sont différents, il était important pour moi de le confirmer. Vous avez dit que peut-être à une époque nous étions plus homogènes du point de vue religieux qu'aujourd'hui, et je vous remercie de l'avoir rappelé.

Je voudrais revenir sur certains de vos commentaires concernant l'échec de l'Accord du lac Meech. Si je vous ai bien compris, vous avez dit que cet échec était dû principalement à des raisons de procédure. Vous avez dit vous opposer à l'institutionnalisation de la conférence des premiers ministres et à la clause d'unanimité et nous connaissons les difficultés que cela cause. Vous avez indiqué l'existence de deux notions fausses: premièrement que le Québec ne fait pas partie du Canada et deuxièmement que la clause d'unanimité requiert la présence du Québec pour toute discussion ultérieure. Et, bien entendu, vous avez dit que le processus était imparfait.

Permettez-moi de revenir sur les deux premiers. Je n'ai pas compris votre argument lorsque vous avez dit que le Québec ne faisait pas partie du Canada. J'ai plutôt cru comprendre que le Québec ne faisait pas partie de cet ensemble constitutionnel, si vous voulez. Me trompais-je ou devrais-je même faire la distinction que je fais?

M. Adams: Si le Québec n'est pas partie prenante à l'ensemble constitutionnel dans lequel est contenue la clause d'unanimité, dans ce cas il n'a rien à faire avec la clause d'unanimité. Il est absent.

M. Duhamel: Mais il y a deux arguments ici et je veux être certain de bien les comprendre. Premièrement, je crois vous avoir entendu dire qu'un des mythes propagés était que le Québec ne faisait pas partie du Canada pour ne pas avoir signé ce document.

M. Adams: C'est exact.

M. Duhamel: C'est la première fois que j'entends cet argument; j'avais plutôt entendu dire qu'il n'avait pas été présent à la table. Vous pourriez peut-être préciser ce point.

Deuxièmement, selon vous, puisque le Québec n'a pas signé, pourquoi est-il nécessaire qu'aujourd'hui il participe à l'unité de négociation, si vous voulez, pour l'unanimité? C'est votre deuxième point.

Mr. Adams: Right. Obviously they were participants, and still are participants, I hope; and obviously there is a perception that Quebec has been rejected. There can be all kinds of perceptions, but the reality of it is that there was a declaration, a constitutional fulfilment that was completed without the consent of Quebec. That is just history. But to say that Quebec is not in Canada is a false notion. Or if that notion is true, let us say Quebec is not in Canada—

Mr. Duhamel: I think it is.

Mr. Adams: No, but if we said because they have not signed then therefore they are somehow out, then if we are going to change the amending formula, who says they have any say ultimately in how it is done?

Mr. Duhamel: But what if they are part of Canada, does your argument follow then?

Mr. Adams: Well they are; certainly they are.

Mr. Duhamel: Then would they be part of the change process?

Mr. Adams: I hope they would be.

Mr. Duhamel: Should they be?

Mr. Adams: But there is a way to do it, and the way to do it is to go around the first ministers. If you look at point six on our paper, one of the main points is that we believe very strongly that the process of giving the responsibility of ratification to the first ministers is a big mistake. As a matter of fact, they do not have that mandate. They were not elected to make constitutional decisions for Canada; they were elected to run their provinces. I realize that one of the co-chairmen disagrees with this, but be that as it may, our position is that if we are able to use the existing conditions to get out of this impasse, well then let us do it.

Mr. Duhamel: Right. That brings me to my final point. On the referendum, two-thirds majority, I understand that, and I have no particular difficulty in accepting the point you put forward in terms of understanding it. But when would that and in what part of the process would that occur, how would it occur, and who would set it up? And perhaps most important, I am very sensitive to the rights we have acquired as Canadians; I do not mean just minority language rights, I mean rights of mobility and all the other kinds of rights. I am not at all willing to have those evaporate or disappear. What protections would there be for those particular rights? Would there be some, in your referendum process?

• 1610

Mr. Adams: The referendum is not the beginning of it. In point one of our brief, any sitting member in the House of Commons or the Senate could propose an amendment. We would like to see this done in such a way that would not involve party constraints. We would like to see the vote taken as a free vote to try to disperse the partisan nature that often accompanies Parliament, and we would like to see this take place in the regular parliamentary manner. To me, any

[Translation]

M. Adams: C'est bien ça. De toute évidence le Québec était un des participants et est toujours un des participants, je l'espère; et de toute évidence il y a cette perception que le Québec a été rejeté. Il peut y avoir toutes sortes de perceptions, mais la réalité est qu'il y a eu une déclaration, un contrat constitutionnel signé sans le consentement du Québec. C'est la réalité historique. Mais dire que le Québec ne fait pas partie du Canada est une notion fausse. Ou si cette notion est vraie, disons que le Québec n'est pas dans le Canada...

M. Duhamel: À mon avis, il l'est.

M. Adams: Non, mais si nous disions que parce qu'il n'a pas signé il n'en fait pas partie, dans ce cas si nous voulons changer la formule d'amendement, au nom de quoi peut-on dire qu'il a son mot à dire sur la méthode?

M. Duhamel: Mais s'il fait partie du Canada, qu'advient-il de votre argument?

M. Adams: Il fait partie du Canada, c'est certain.

M. Duhamel: Il doit donc participer au processus de changement?

M. Adams: Je l'espère bien.

M. Duhamel: Le devrait-il?

M. Adams: Mais il y a un moyen de le faire et ce moyen est de contourner les premiers ministres. Si vous regardez le sixième point de notre document, un de nos principaux points est que nous croyons fermement que le processus donnant la responsabilité de la ratification aux premiers ministres est une grosse erreur. En fait, ils n'ont même pas ce mandat. Ils n'ont pas été élus pour prendre des décisions constitutionnelles pour le Canada; ils ont été élus pour gouverner leur province. Je sais qu'un des coprésidents n'est pas d'accord, mais quoi qu'il en soit, si nous estimons que nous pouvons nous servir des modalités existantes pour sortir de cette impasse, dans ce cas faisons-le.

M. Duhamel: D'accord. Cela me conduit à mon dernier point. Pour le référendum, la majorité des deux tiers, je comprends, et accepter vos explications ne me pose pas de problème particulier. Mais à quelle étape du processus interviendrait—il, de quelle manière et sous les auspices de qui? Et, ce qui est peut–être encore plus important, je suis très sensible aux droits acquis des Canadiens; je ne parle pas simplement des droits linguistiques des minorités, je parle des droits de mobilité et de tous les autres genres de droits. Je ne suis pas du tout disposé à les voir s'évaporer ou disparaître. Quelle serait la protection pour ces droits particuliers? Y en aurait—il dans votre processus référendaire?

M. Adams: Le référendum n'est pas le point de départ. Au point numéro 1 de notre mémoire, nous disons que tout membre de la Chambre des communes ou du Sénat peut proposer un amendement. Nous aimerions que la procédure évite toute contrainte partisane. Nous aimerions que le vote soit libre pour éliminer le caractère partisan souvent associé au Parlement et nous aimerions que cette procédure suive les règles parlementaires ordinaires. J'estime que le parti

political party that does not have at least in the workings some type of amending formula that is going to include the people had better worry about getting elected in the next election.

I think we already have a democratic system to work with, and I think it is the responsibility of the political parties, those who are elected, to start doing their jobs and start doing some work in terms of finding out what the people want and delivering it. We are certainly going to publish this as a proposed amending formula, and the number of people who will support a referendum is growing.

**Mr. Duhamel:** Yes. I have no difficulty with a referendum, providing it is on a package and that the rights we have acquired as Canadians, *l'ensemble du Canada*, are not infringed upon. I would hope that you as well as many others would support this.

Mr. Adams: But who would want to take the risk of passing an amendment that would not be pleasing to the people?

Mr. Duhamel: We do have some examples: for example, in Saskatchewan and in Alberta, where French language rights were in fact by an act of provincial government eradicated, that is sad. And if we look at our aboriginal peoples, I think you and I could agree that with respect to land claims and a number of other features we have not been the shining star that we might have been.

Mr. Adams: I would rather not see, as the presenters who were here before suggested, that the United Nations should more or less dictate the policy of Canada. I really believe in the supremacy of Parliament. I really think we should be taking care of our own house. I think there were more rights afforded to Canadian citizens before our Charter of Rights was established.

Mr. Duhamel: Yes. We have a big, interesting, important house, and I think we have enough on our plate. We might refer to that though for some sort of guidance, but make our own decisions.

Mr. Adams: I would just like to suggest a possible referendum question that the CHP would be interested in proposing to put to the people on a national referendum: Do you wish Quebec to be a full participant in Confederation according to the 1982 Constitution Act? And perhaps connected to that could be: Do you favour changing the process for constitutional reform to include ratification by referendum rather than first ministers?

A question like that would do two things. It would provide a sense that Quebec is wanted throughout Canada; it would dispel the sense that English Canada or the rest of Canada is rejecting Quebec. It would also provide for a workable formula for further amendment. That is just a suggestion. I am not a lawyer. I do not know the ins and outs and the details, but that type of an idea: put it to the people; let the people speak in an official way to let Quebeckers know that they are wanted in this country.

Mr. Duhamel: It is a good beginning. There is some sensitivity there. I would hope, though, that we could think about western Canadians and Atlantic Canadians and northern Canadians.

#### [Traduction]

politique qui n'a pas, au moins en gestation, une proposition de formule d'amendement incluant la participation de la population ferait mieux de s'inquiéter de son avenir lors des prochaines élections.

Nous avons déjà un système démocratique à notre disposition, et je crois que les partis politiques, les élus, ont la responsabilité de commencer à faire leur travail et de chercher à offrir quelque chose qui corresponde aux aspirations de la population. Nous allons certes publier cette proposition de formule d'amendement et le nombre de ceux qui sont favorables à un référendum ne cesse de croître.

M. Duhamel: Oui. La notion de référendum ne me pose pas de problème à condition que cela fasse partie d'un ensemble et qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits acquis des Canadiens. J'espère que vous et beaucoup d'autres sont d'accord sur ce point.

M. Adams: Mais qui voudrait courir le risque d'adopter un amendement qui ne plaise pas à la population?

M. Duhamel: Nous avons quelques exemples: par exemple, en Saskatchewan et en Alberta, où les droits linguistiques francophones ont en fait été supprimés par une loi du gouvernement provincial. C'est triste. Et si nous considérons nos peuples autochtones, je crois que nous pouvons facilement convenir, vous et moi, qu'en ce qui concerne leurs revendications territoriales et un certain nombre d'autres questions nous n'avons pas autant brillé que nous l'aurions pu.

M. Adams: Je n'aimerais pas, comme certains témoins précédents l'ont suggéré, que ce soit les Nations unies qui dictent plus ou moins la politique du Canada. Je crois réellement à la suprématie du Parlement. C'est à nous de faire le ménage dans notre propre maison. Je crois que les citoyens canadiens avaient plus de droits avant l'adoption de la Charte des droits.

M. Duhamel: Oui. Nous avons une grande maison, intéressante, importante et je crois que nous avons suffisamment à faire. Nous pourrions peut-être nous en inspirer mais prendre nos propres décisions.

M. Adams: J'aimerais suggérer une question que le PHC pourrait poser à la population dans le cadre d'un référendum national: souhaitez-vous que le Québec soit un participant à part entière à la Confédération, conformément à la Loi constitutionnelle de 1982? En ajoutant peut-être: êtes-vous favorable à un changement du processus de réforme constitutionnelle pour y inclure la ratification par référendum plutôt que par les premiers ministres?

Une telle question aurait deux conséquences. Elle donnerait le sentiment au Québec que le Canada veut de lui; elle dissiperait le sentiment que le Canada anglais ou le reste du Canada rejette le Québec. Elle offiriait également une formule pratique pour d'autres amendements éventuels. Ce n'est qu'une suggestion. Je ne suis pas juriste. Je ne maîtrise pas tous les détails de ce processus, mais je préconise le recours au vote populaire, le vote populaire officiel pour dire aux Québécois qu'ils appartiennent à ce pays.

M. Duhamel: C'est un bon début. C'est le reflet d'une certaine sensibilité. J'espère cependant que nous n'oublions pas pour autant les Canadiens de l'Ouest, de l'Atlantique et du Nord.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Thank you, Mr. Duhamel. Mr. Atkinson please.

Mr. Atkinson: In regard to your proposed amending formula, there is the idea of initiation by the House of Commons; from the way I read it, it is a two-thirds vote in the House of Commons and the Senate. You have left out the ability of the provincial legislatures to initiate, as they have now. You have provided that if there is a two-thirds vote in any of the provincial legislatures they can ask that it be put into the House of Commons and then proceed in that manner. Can you tell me why you felt that was necessary?

Mr. Adams: Well we do not want to leave the first ministers or the provincial legislators totally out of the picture. That is not the intent of our proposal. We want to make full participation possible for all Canadians and all legislative bodies, for that matter.

• 1615

Therefore, in this formula there is provision that if one premier has an idea he could propose it to his legislative assembly, and if it is pleasing to that assembly it could be brought forward through the Speaker of the House of Commons and we could have a possible amendment to the Constitution. Of course, it would take a two-thirds approval of the House of Commons and then it would take a two-thirds majority in the Senate, and then if it is passed through that process I am sure the people of Canada would give it their stamp of approval of 60% majority.

Mr. Atkinson: The only problem with that is that you have left out all the other provincial legislatures and potentially you have left out some of the smaller groupings, such as the Atlantic provinces and the western provinces, which could be out of this entirely. So you really have not gone into the regional differences we have in Canada.

Mr. Adams: I disagree. We have not ruled out the existence of first ministers conferences. In point six, we say explicitly that the first ministers conferences would continue but would function as a forum for dialogue. They would also function as a forum to establish mutual agreements between provincial premiers or provincial legislatures. So hopefully there would be full participation during the first ministers conferences; it is just that they would not be the ultimate and final deciding factor in the Constitution of Canada.

Mr. Atkinson: You have made the statement previously that they are the ratification element of the process, and they are not. Currently it has to go through all the legislatures and be approved by every one of the legislatures. There is this misconception that it is being ratified by the first ministers, and it is not.

Mr. Adams: Well, put it this way: it can be vetoed by one member of a legislature at this point, so if it can be vetoed by one member of one legislature, then it is virtually in the hands of any premier.

Mr. Atkinson: That depends on the rules of the individual legislature and the time available—

[Translation]

Le coprésident (M. Edwards): Merci, monsieur Duhamel. M. Atkinson s'il vous plaît.

M. Atkinson: Dans votre proposition de formule d'amendement, l'initiative part de la Chambre des communes; si je comprends bien, elle part d'un vote aux deux-tiers à la Chambre des communes et au Sénat. Vous ne parlez pas d'initiative partant des assemblées provinciales, pouvoir qu'elles ont actuellement. Vous dites que s'il y a un vote aux deux-tiers dans une assemblée législative, celle-ci peut demander que cette résolution soit soumise à la Chambre des communes et que la procédure prévue soit suivie. Pourquoi avez-vous estimé cela nécessaire?

M. Adams: Nous ne voulons pas écarter complètement les premiers ministres ou les législateurs provinciaux. Ce n'est pas l'intention de notre proposition. Nous voulons que la participation soit la plus entière possible pour tous les Canadiens, donc, pour tous les corps législatifs.

En conséquent, dans cette formule, une disposition prévoit que si un premier ministre a une idée il peut la proposer à son assemblée l'égislative. Si son assemblée l'approuve, elle peut être communiquée au Président de la Chambre des communes et nous pouvons nous retrouver avec un amendement à la Constitution. Bien entendu, il faut qu'elle soit approuvée par les deux tiers de la Chambre des communes puis par les deux tiers du Sénat et dans un tel cas je suis certain que la population canadienne l'approuvera elle aussi en lui donnant les 60 p.100 nécessaires.

M. Atkinson: Le seul problème c'est que, ce faisant, vous ignorez toutes les autres assemblées provinciales et, par voie de conséquence, certains des plus petits groupes, comme les provinces Atlantiques et les provinces de l'Ouest, qui pourraient être entièrement laissées pour compte. Vous n'apportez pas du tout de solution aux différences régionales du Canada.

M. Adams: Je ne suis pas d'accord. Nous n'avons pas exclu la possibilité de conférences de premiers ministres. Au point numéro six, nous disons explicitement que les conférences de premiers ministres devraient continuer mais seulement comme tribunes pour dialoguer. Elles serviraient également à conclure des ententes mutuelles entre les premiers ministres provinciaux ou les assemblées provinciales. Il est donc à espérer qu'il y aurait pleine et entière participation pendant ces conférences de premiers ministres; simplement elles ne seraient pas le facteur ultime et décisif pour les questions touchant à la Constitution du Canada.

M. Atkinson: Vous avez dit tout à l'heure qu'ils sont l'élément de ratification du processus et ils ne le sont pas. Actuellement il faut que la proposition soit approuvée par toutes les assemblées. Croire qu'elle est simplement ratifiée par les premiers ministres est une erreur.

M. Adams: Je dirais ceci: actuellement, un seul membre d'une assemblée législative peut y opposer son veto, donc si un seul membre d'une assemblée peut le faire, c'est virtuellement à la portée de n'importe quel premier ministre.

M. Atkinson: Cela dépend des règles individuelles de chaque assemblée et des délais...

Mr. Adams: That is true, but-

Mr. Atkinson: —if you are referring to the Meech Lake process.

Anyway, I have some concerns because you have left out all the provincial legislatures. Potentially one could introduce an amendment, get it into the House of Commons, get it passed, and then have it go on from there. So I have some concern about that aspect of it. I think we all agree that there has to be more public participation in Constitutional decision—making.

Another concern I have is your initiation phase as set out here. You have not provided any room for public input between the initiation phase and finally going to a referendum. One criticism we have heard during our hearings is that you just do not leave us to the end and then come to us and present us with this package or this one amendment and ask us to vote on it as a people. We want to have some input into the initiation and the discussion before it is finally presented to us.

Mr. Adams: One point has been brought up—I cannot seem to locate it at this point—that says the provincial legislatures and the MPs and those involved in the process would be given ample time to make this information available. I believe various organizations would be involved in disseminating the information. Obviously, it would first proceed from the House of Commons. The MPs, the media, schools; there are lots of opportunities, if people are doing their jobs, for the information to be disseminated.

I do not think that is the problem. There was a problem during the Meech Lake accord with the dissemination of information, but I think it was greatly overshadowed by the unacceptability of the process. Even if people had known and understood all the content, they still would have said, we just do not like the way this is being done. So to me, that is the issue and in fact that is the whole reason for this committee.

• 1620

Mr. Atkinson: It is interesting. That may be the perception. I do not think that is entirely the case, because individuals who have phoned my office—and Mr. Nicholson pointed it out the other day—were concerned about the content. We did not hear too much about the process at that particular point in time. Polls have shown that maybe 20% understood what was in the Meech Lake accord, even after all the attempts to educate and so on. So we have some difficulty there.

The last thing I would like to ask you about is the Yukon and the Northwest Territories and your point seven. What are you advocating there? You are going back beyond the current amending formula. Are you going back to the way the rest of the provinces were created, as a matter between just the federal government and those particular provinces? Is that what you are advocating?

Mr. Adams: Point seven, if you notice, is not on the brief I handed out. I left out point seven in the brief submitted to most of the committee members because it has to do with content. I believe this committee is looking at the process,

[Traduction]

M. Adams: C'est exact mais. . .

M. Atkinson: . . . si on veut parler du lac Meech.

Quoi qu'il en soit, que vous mettiez les assemblées provinciales sur la touche m'inquiète un peu. En théorie, quelqu'un pourrait proposer un amendement, le faire adopter par la Chambre des communes et le tour serait joué. Cela me pose quelques inquiétudes. Nous sommes tous d'accord, il faut que la participation publique soit plus grande en matière de décision constitutionnelle.

Un autre problème que j'ai concerne votre phase initiale. Vous ne prévoyez pas de place pour la participation publique entre la phase initiale et le référendum. Plusieurs témoins nous ont dit qu'on ne pouvait pas simplement attendre la toute fin pour présenter à la population une résolution ou un ensemble de mesures et lui demander de voter. Le peuple veut participer à la phase initiale et aux discussions avant le vote final.

M. Adams: Quelqu'un a dit—je ne me souviens plus qui—que les assemblées provinciales, les parlementaires et les participants au processus auraient tout le temps qu'il faut pour informer le public. Je crois que divers organismes seraient chargés de communiquer ces informations. Il est évident que cela commencerait à la Chambre des communes. Les parlementaires, les médias, les écoles; il y a toutes sortes de possibilités si les gens font bien leur travail pour que ces informations soient communiquées.

Je ne pense pas que cela soit le problème. Il y a eu un problème de communication pendant l'Accord du lac Meech, mais il est largement passé au deuxième plan, derrière l'inacceptabilité du processus. Même si la population avait connu et compris tout le contenu, elle aurait continué à condamner la méthode utilisée. À mes yeux c'est ça le problème et la raison de l'existence même de votre comité.

M. Atkinson: C'est intéressant. C'est peut-être la perception. Je ne crois pas que cela soit entièrement le cas, car les gens qui ont appelé mon bureau—et M. Nicholson l'a signalé l'autre jour—s'intéressaient au contenu. Ce n'est pas tellement du processus qu'on parlait à cette époque. Les sondages ont montré que peut-être 20 p. 100 de la population comprenait le contenu du lac Meech, même après toutes les tentatives d'information, etc. Il y a donc des difficultés à ce niveau.

Ma dernière question concerne le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest et votre point no. 7. Que préconisez-vous? Vous remontez au-delà de la formule d'amendement actuelle. Remontez-vous à la création des provinces, en faisant une simple question entre le gouvernement fédéral et ses provinces? Est-ce ce que vous préconisez?

M. Adams: Le point no. 7, vous le remarquerez, ne figure pas dans le mémoire que je vous ai distribué. J'ai omis le point no. 7 dans le mémoire communiqué à la majorité des membres du comité car il concerne le contenu. Je crois que

and so the author of this document, I believe, added a little bit of content in point seven. Certainly I think the Yukon and the Northwest Territories should retain the possibility of becoming provinces. I do not think anybody should have any problem with that.

Mr. Atkinson: Well, in the current amending formula, which is 7–50. . . If the provinces are put into the amending formula, contrary to what you have here, then there may be some difficulty because of the potential changes that could occur because of the creation of two new provinces, and we have to be aware of that as well. That is one of the things the Meech Lake accord was designed to get at.

Mr. Adams: We certainly have to cross that bridge when we come to it and do one amendment at a time. I figure that is understood.

Mr. Atkinson: Why did you say that if an amendment is defeated it cannot be brought back for 10 years? We have had some difficulty with time periods, in my personal opinion, being pulled out of the air and thrown down on a piece of paper. Why did you pick this one, 10 years?

Mr. Adams: The rationale for that is that if a country is constantly debating its constitution... We almost seem to be getting into national navel gazing at this point, and certainly some of us just love every minute of it, but I think there is an aspect of continually revising and re-examining our Constitution that has a destabilizing impact on the economic situation and even on the emotional conditions of our citizens. I think we have a responsibility to limit how much we are willing to put ourselves through the wringer.

Mr. Atkinson: But conditions can change, too-

Mr. Adams: That is true.

Mr. Atkinson: —and I would look at that particular aspect of it as well.

Mr. Adams: Again, it would need to be approved by a two-thirds majority in a referendum anyway.

**Mr. Atkinson:** I just meant bringing it back within that period of time.

Mr. Blaquière: It also makes a generation pass a bit and it makes a newer one come in, so the ideas and the opinions may change at that point in time. So 10 years seems to be a good time to have fresh ideas, if it is necessary to bring it back.

Now, I want to make a comment, if I may, on the point you brought up with regard to individuals not necessarily having access to committees that will formulate amendments on the Constitution. The provincial legislators are elected by the people to perform a particular job. Those same people also elect the federal representatives in the House of Commons. Therefore, each individual in every part of the country, each organization, each movement, has access to someone and has input into the federal system, so no one from any part of the country is actually left out.

Mr. Atkinson: Well, we can discuss that.

### [Translation]

votre comité s'intéresse au processus, si bien que l'auteur de ce document, je crois, a ajouté un petit commentaire sur le contenu au point no. 7. Il est certain, à mon avis, que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest devraient conserver la possibilité de devenir des provinces. Je ne pense pas que cela pose de problèmes à qui que ce soit.

M. Atkinson: Dans la formule d'amendement actuelle, la règle des 7-50... Si les provinces sont inscrites dans ls formule d'amendement, contrairement à ce que vous avez ici, cela pourrait poser quelques difficultés à cause des changements éventuels qui pourraient survenir suite à la création de deux nouvelles provinces et il faut bien faire attention à cela aussi. C'était un des objectifs de l'Accord du lac Meech.

M. Adams: Il faudra franchir ce pont lorsque nous y arriverons et procéder amendement par amendement. Je crois que tout le monde le comprend.

M. Atkinson: Pourquoi dites-vous que si un amendement est rejeté il ne peut être reproposé avant un délai de 10 ans? Ces délais choisis au hasard et écrits sur un bout de papier nous ont déjà posé assez de problème, à mon avis. Pourquoi avoir choisi ce délai de 10 ans?

M. Adams: Simplement parce que si un pays passe son temps à débattre de sa constitution... Nous donnons presque l'impression actuellement de faire du nombrilisme national—certains d'entre nous adorent cela, c'est évident—mais je crois que la révision et le réexamen continuel de notre Constitution ont un effet déstabilisateur sur notre économie, voire l'état émotionnel de nos citoyens. Nous avons la responsabilité de limiter les répétitions de cet exercice éprouvant.

M. Atkinson: Les circonstances peuvent changer...

M. Adams: C'est exact.

M. Atkinson: Et j'aimerais tenir compte également de cet aspect particulier.

M. Adams: Encore une fois, de toute manière il faudrait l'approbation par référendum d'une majorité des deux tiers.

M. Atkinson: Je voulais simplement parler de ce délai.

M. Blaquière: Cela permet également à une nouvelle génération d'arriver sur la scène et les idées et les opinions peuvent changer entretemps. Dix ans nous semblent une bonne période pour avoir de nouvelles idées s'il s'avère nécessaire de reproposer cet amendement.

Avec votre permission, j'aimerais faire un commentaire sur votre point concernant ceux qui n'auront pas nécessairement accès aux comités qui formuleront les amendements à la Constitution. Les législateurs provinciaux sont élus par la population pour faire un travail particulier. Cette même population élit aussi les représentants fédéraux à la Chambre des communes. Par conséquent, chaque particulier dans chaque région du pays, chaque organisation, chaque mouvement, a accès par cet intermédiaire au système fédéral, si bien qu'aucune région du pays n'est en réalité laissée sur la touche.

M. Atkinson: Cela se discute.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): I have a couple of questions of my own, gentlemen. On your point five, the point Mr. Atkinson was just dealing with, I understand your rationale very well, but I just wanted to point out what I would see as a practical problem with it.

• 1625

Part of our democracy has to do with debate and—if I may use the term, which is really a biblical term, but I do not mean it in that sense—the revelation of truths within a debate. Debate can get to the truth. What if there were a question submitted to the people of Canada through a referendum and it was defeated, but that debate itself showed the error in the item and only a small change would be required to put it right so that it would meet with broad public approval? It would be patently obvious, you would be hamstrung. You would have to wait ten years to do what was obvious to the whole population was a desirable thing to do. I will just leave that with you. It may be something you will want to reconsider.

**Mr. Adams:** The point is well taken. We do not want to strap ourselves down so that we are not able to do anything.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Your point is a breathing space, and I think that principle is—

Mr. Adams: Yes, a time of reflection. And as I think most of us realize, with a constitution it is always a question of flexibility versus rigidity, and at what point—eight years, every second election? I do not know—

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Professor Cormier yesterday dealt with the psycho-social aspects of the constitutional debate, and it was a very interesting thing. If you have not seen his paper, I would suggest you have a look at it.

I would just like to perhaps put a finer point on what Mr. Atkinson was dealing with with regard to the territories. I accept that you did not intend to bring that part of it to us. Prior to 1982, my understanding is, and the senator could correct me here, that provinces could be created by simple statute, federal statute only. Are you advocating that we use the current 7–50 formula, or do you favour a return to the simple statute? That is a process question, and I submit that number seven is appropriately in your paper because it is fundamentally a process question.

Mr. Adams: Well, I think if there was a move toward creating a province out of the Yukon Territory or the Northwest Territories, we would have to at this point use the 7-50 clause, I believe. So that is what we would do.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): But if you were able to change it, would you go to a simple statute, or would you leave it at 7–50?

Mr. Adams: I think there would probably be more of a chance of the Yukon becoming a province if we went with our formula than if perhaps... Maybe not. I have not thought this one through; I was not prepared for it. What can I say?

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Okay, well let me go to some you clearly were prepared for.

[Traduction]

Le coprésident (M. Edwards): J'ai moi-même une ou deux questions à vous poser, messieurs. Au sujet de votre point no. 5, le point dont M. Atkinson vient de discuter avec vous, je comprends très bien votre raisonnement, mais je voulais simplement vous signaler la présence d'un problème pratique selon moi.

Une part importante de notre démocratie est reliée au débat et—si je peux me permettre d'employer ce terme qui est plutôt biblique, bien que je ne l'emploie pas ici dans ce sens—à la révélation de la vérité dans le cadre du débat. Un débat peut nous mener à la vérité. Si l'on soumettait une question aux Canadiens dans un référendum et que le non l'emportait, et qu'un débat révélait que la question avait été mal posée et qu'avec un léger changement elle pourrait être approuvée par le public, qu'en serait-il alors? De toute évidence, vous seriez alors paralysé. Il vous faudrait attendre dix ans pour réaliser les souhaits de la population. Je termine sur ce point sur lequel vous voudrez peut-être réfléchir.

M. Adams: Je comprends votre argument. Nous ne voulons pas être dans l'impossibilité d'agir.

Le coprésident (M. Edwards): Vous suggérez un temps d'arrêt, et je crois que ce principe. . .

M. Adams: Oui, une période de réflexion. Nous avons tous compris que, lorsqu'on parle de Constitution, il s'agit surtout d'écarter la rigidité au profit de la souplesse, et du moment où...tous les huit ans, à la tenue d'une élection sur deux? Je ne sais pas...

Le coprésident (M. Edwards): Hier, le professeur Cormier a traité des aspect psychosociaux du débat constitutionnel, ce qui était très intéressant. Si vous n'avez pas lu son mémoire, je suggère que vous y jetiez un coup d'oeil.

J'aimerais maintenant revenir sur les remarques de M. Atkinson au sujet des territoires, même si vous n'aviez pas l'intention d'en discuter avec nous. Avant 1982, à moins que je ne me trompe et le sénateur pourra me corriger à ce sujet, les provinces pouvaient être créées par simple loi fédérale. Êtes-vous en faveur du recours à la formule actuelle des 7-50, ou préféreiz-vous que nous revenions à la méthode de la loi fédérale? C'est une question de processus, mais il me semble que le point numéro 7 figure dans votre mémoire parce que, fondamentalement, il s'agit de processus.

M. Adams: Si l'on voulait transformer le Yukon ou les Territoires du Nord-Ouest en province, il faudrait, je crois, employer la formule des 7-50. Oui, je crois que c'est ainsi qu'il faudrait procéder.

Le coprésident (M. Edwards): Mais si vous pouviez apporter des changements, préféreriez-vous procéder simplement par loi fédérale ou conserveriez-vous la formule des 7-50?

M. Adams: Je crois que le Yukon aurait probablement de meilleures chances de devenir une province avec notre formule. . Mais peut-être pas. Je n'ai pas vraiment réfléchi à la question; je n'étais pas préparé à y répondre.

Le coprésident (M. Edwards): D'accord. J'aborderai donc plutôt un sujet dont vous êtes prêt à discuter.

Mr. Adams: One point for you.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Your point number two, having to do with the two-thirds majority in the House of Commons and the Senate, is an interesting concept. I gather it is designed to involve more than one party. Is that the idea behind it?

Mr. Adams: Yes. We do not want constitutional development to be a partisan affair. That is really the goal of the Christian Heritage Party, to make the constitutional process as non-partisan as possible.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Okay. In the 24th Parliament, 207 out of 265 seats were held by the Conservative Party, and in the 33rd Parliament 211 out of 282 seats. In the New Brunswick Legislature currently they are all Liberals.

Mr. Adams: They will certainly get the two-thirds majority.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): They will get the two-thirds majority, but it does not become a non... Again, I accept your principle, but I have a little problem with the number. I suggest you might want to rethink it to think of another way to apply the principle without having an arbitrary number. I do not have an idea myself as to what would work better.

Mr. Adams: I think we need checks and balances. I think what would be one of the checks or balances in such a proposal and in such a situation would be the fact that if the final ratification is by referendum, the party in power would certainly want to take that into consideration—that if they are going to put forward a constitutional amendment they are going to have to consider the fact that there are other people out there who are not members of their party or supporters of their party. I think ultimately the people decide whether the people are going to be electing their MPs or whether. Ultimately, the democratic process means that the people decide. So in terms of a yes or no, I think we should also make constitutional reform a matter in the hands of the people ultimately.

• 1630

The Joint Chairman (Mr. Edwards): If I may, I have just a couple more and then I will ask Senator Beaudoin to ask a final question.

Point number three in your brief, on the question of a free vote raising the issue of constitutional reform above partisan politics and avoiding embarrassment to party leaders, etc., is a worthwhile goal if it is realistic. I question whether it is realistic, but nonetheless, I will not abuse the goal.

I take you up to your second paragraph on the same page, where you say:

The Christian Heritage Party opposes any constitutional reform which would contravene explicit biblical principles of right and wrong.

Here is the situation: we have some Christian Heritage Party members in the House of Commons; it is the 35th or the 36th Parliament, and you have before you a constitutional proposal that may or may not have explicit biblical principles [Translation]

M. Adams: Un point pour vous.

Le coprésident (M. Edwards): Le point numéro 2 de votre mémoire porte sur la majorité des deux tiers à la Chambre des communes et au Sénat, ce qui est un concept intéressant. Je présume qu'il vise à faire participe plus d'un parti—n'est-ce pas?

M. Adams: Oui. Nous voulons que l'élaboration d'une Constitution reste au-dessus du sectarisme politique. C'est là le véritable objectif du Parti de l'héritage chrétien du Canada: supprimer tout sectarisme politique du processus constitutionnel.

Le coprésident (M. Edwards): À la 24<sup>e</sup> législature, le Parti conservateur détenait 207 des 265 sièges du Parlement et, à la 33<sup>e</sup> législature, 211 des 282 sièges. Au Nouveau-Brunswick, les Libéraux détiennent actuellement tous les sièges de l'assemblée législative.

M. Adams: Ils obtiendront certainement la majorité des deux tiers.

Le coprésident (M. Edwards): Ils obtiendront la majorité des deux tiers, mais cela ne devient pas. . .Je reconnais la validité de votre principe, mais les chiffres semblent poser problème. Il vous faudrait peut-être trouver une autre façon d'appliquer le principe sans imposer un chiffre arbitraire. Je n'ai moi-même pas d'autre solution.

M. Adams: Selon moi, nous avons besoin de freins et de contrepoids. Ainsi, au moment de la ratification finale par référendum, le parti au pouvoir devra se rappeler que, s'il veut proposer une modification constitutionnelle, il lui faudra tenir compte de l'opinion des autres partis. En dernière analyse, c'est la population qui choisit ses élus; dans tout système démocratique, c'est la population qui a le dernier mot. Par conséquent, nous souhaitons aussi que la population ait le dernier mot en matière de réforme constitutionnelle.

Le coprésident (M. Edwards): Si je peux me permettre encore une ou deux questions, je passerai ensuite la parole au sénateur Beaudoin.

Au point numéro 3 de votre mémoire, vous proposez la tenue d'un vote libre grâce auquel on éviterait l'embarras pour les chefs de parti et le sectarisme politique en matière de réforme constitutionnelle. Je crois que c'est un objectif louable s'il est réaliste. Je doute qu'il soit réaliste, mais je soutiens votre objectif.

Au deuxième paragraphe, à la même page, vous déclarez:

«Le Parti de l'héritage chrétien du Canada s'oppose à toute réforme constitutionnelle qui irait explicitement à l'encontre des principes bibliques du bien et du mal.»

Prenons la situation suivante: des membres du Parti de l'héritage chrétien siègent à la Chambre des communes. C'est la 34° ou 36° législature et on soumet une proposition constitutionnelle qui pourrait aller explicitement à l'encontre

of right and wrong involved in it. Who decides, your individual members or the party? You say the party opposes any such reform. Are you going to give a totally free hand to your members or not?

Mr. Adams: If a party is going to operate according to its own principles, it does so at its own risk at the ballot box. So whether the CHP would choose to follow its conscience or to shoot for the vote would—

The Joint Chairman (Mr. Edwards): No, I am sorry; you have already elected them. You are there, you have x number of members, and you may have a maverick or two who say no, I think that one does not violate biblical principles, and yet the party position is yes it does. How do you deal with it?

Mr. Adams: No, we would allow a free vote. We would not force a member to vote against his conscience if that is truly what he believes. We believe in freedom of conscience, and that is precisely what our aim is in trying to make it a free vote—to let the members vote according to their conscience.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): My final question comes from the first Book of Samuel, I think chapter 7 or chapter 8—probably chapter 8. You will recall that there was a theocracy among the Jewish people up to that point, but the Jewish people were demanding a king, a ruler—a secular ruler, presumably. The question came up, what would happen if the people demanded something the ruler deemed to be wrong? The answer was revealed to the people—and I am paraphrasing here—that you would give to the people what they demand after having informed that it was wrong.

I do not know whether you agree with my interpretation of that passage, but if you do agree, do you subscribe to that manner of governing? In other words, if the people truly demand something that in your judgment violates basic Christian principles and the people are demanding it, do you yield to democracy and give it to them or not?

Mr. Adams: In all honesty, we would not. Although we do believe in democracy and would want to see the democratic process be given its full opportunity to provide justice and good government, I believe that ultimately... And we would also proclaim our position on various issues before the election anyway. One such issue that springs to mind is our position on the sanctity of human life. We as a party, en bloc, believe that human life begins at conception. Therefore, we would be opposed to federal funding of abortion, for instance. Therefore, for us it would never be a question of putting that to a referendum vote. We would not submit that issue. It would be comparable to saying we are considering legalizing child abuse or legalizing murder and putting that to a referendum. I do not think any party would want to do that.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Colleagues, I have imposed on the committee's time and I apologize for that.

### [Traduction]

des principes bibliques du bien et du mal. Dans un tel cas, qui prend la décision: chaque membre du parti ou la direction du parti? Vous avez déclaré que le parti s'oppose à toute réforme semblable. Allez-vous permettre aux membres de votre parti de voter comme ils l'entendent?

M. Adams: Tout parti qui oeuvre dans le respect de ses propres principes risque d'en subir les conséquences au scrutin. Que le Parti de l'héritage chrétien choisisse d'écouter sa conscience ou de courir après les électeurs...

Le coprésident (M. Edwards): Non, certains de vos membres ont déjà été élus. Vous détenez «x» nombre de sièges au Parlement, mais un ou deux de vos députés sont dissidents et affirment que la proposition ne viole aucun principe biblique tandis que votre parti est d'avis contraire. Que faites-vous?

M. Adams: Nous permettons un vote libre. Nous ne forcerions aucun membre à voter contre ses principes. Nous croyons en la liberté de conscience, et c'est précisément ce que nous visons avec un vote libre: permettre aux membres d'écouter leur conscience.

Le coprésident (M. Edwards): Ma dernière question s'inspire du Premier livre de Samuel, chapitre 7 ou chapitre 8—probablement le chapitre 8. Vous vous rappellez sans doute qu'il existait une théocracie chez le peuple juif, mais que les juifs voulaient un roi, un souverain, vraisemblablement un souverain séculier. On s'est alors demandé ce qui se passerait si le peuple exigeait quelque chose qui serait jugé mauvais par le souverain? La réponse a été révélée au peuple, et je paraphrase quelque peu: après avoir informé le peuple que ce qu'il exige est mauvais, le souverain accéderait à sa demande.

Je ne sais pas si vous souscrivez à mon interprétation de ce passage mais, dans l'affirmative, soutenez-vous cette façon de gouverner? En d'autres termes, si la population exigeait quelque chose qui, à votre sens, viole des principes chrétiens fondamentaux, lui céderiez-vous en vertu des principes démocratiques?

M. Adams: En toute honnêteté, non. Nous croyons en la démocratie et nous croyons que le processus démocratique peut servir à garantir la justice et le bon gouvernement, mais, en dernière analyse... Quoi qu'il en soit, notre position sur différentes questions serait claire avant toute élection. Ainsi, en ce qui concerne la primauté de la vie humaine notre Parti, en bloc, croit fermement que la vie humaine commence dès la conception. Par conséquent, nous nous opposons au financement des avortements par le gouvernement fédéral, par exemple, et nous ne tiendrions jamais un référendum sur cette question. Pour nous, cela équivaudrait à tenir un référendum sur la légalisation des agressions contre les enfants ou du meurtre, ce qu'aucun parti ne voudrait faire.

Le coprésident (M. Edwards): Chers collègues, j'ai dépassé le temps qui m'était alloué par le comité et je m'en excuse.

• 1635

35

I do want to give Senator Beaudoin the opportunity to intervene because I believe one of our witnesses said that one of the co-chairman disagreed with him. There is a principle of privilege in parliamentary practice that when someone is identified we have to clarify who it is. I think it was Senator Beaudoin, but I will give him the opportunity to ask whether it was or not.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): I do not know, but you seem to say that Quebec is not bound by the Constitution of 1982 because Quebec did not sign it. It is true that the Premier of Quebec did not sign it and it is true that the legislature of Quebec voted against it, but the Supreme Court of Canada was very clear, in the case of December 1982 and the veto of Quebec reference, that no convention of the Constitution allows a right of veto to a province. So as far as I have been able to see, all jurists agreed that although Quebec has not signed the Constitution of 1982 Quebec is legally bound by the Constitution of 1982.

When we say in our language that Quebec would like to come back to the constitutional table, we do not say that legally speaking but psychologically speaking or—

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Physically.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): —physically speaking or politically speaking. I wish this to be quite clear. I am not the only one saying that, of course, but our Supreme Court said that very clearly.

So part of your proposition that we want Quebec to be legally bound by the Constitution is not necessary at all. If we want Quebec to be at the table, it is not because Quebec is not legally bound; it is because Quebec psychologically is outside the constitutional family. In that sense, I want this to be very clear.

In your second point you are talking about the ratification by the premiers. I agree with you that the consent of the premiers is not in the amending formula; it is the ratification by the assemblies of the provinces that is now in the Constitution of 1982. For the ratification process, if you want to substitute the people of each province for the assemblies, I have absolutely no objection to that personally because it is even more democratic, but it not the premier who gives the legal effect to a constitutional amendment; it is the legislative assembly. As a matter of fact, all the premiers gave their accord three times to Meech Lake, and the only reason Meech Lake failed is not because—well, it was because of some premiers, but it was not because a signature was missing; it was because two assemblies failed to ratify the accord.

[Translation]

Je tiens à donner au sénateur Beaudoin l'occasion d'intervenir, car un des témoins a déclaré que l'un des présidents était en désaccord avec lui. Il est de pratique parlementaire courante de permettre à la personne nommée de s'expliquer. Je crois que l'on faisait référence au sénateur Beaudoin, et je lui donne donc la chance de demander s'il s'agissait bien de lui ou non.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Je ne sais pas, mais vous semblez croire que le Québec n'est pas lié par la Loi constitutionnelle de 1982 parce qu'il ne l'a pas signée. Il est vrai que le premier ministre du Québec n'a pas signé la Loi consitutionnelle de 1982 et il est aussi vrai que l'Assemblée nationale du Québec l'a rejetée, mais la Cour suprême du Canada a été très claire à ce sujet dans son arrêt de décembre 1982 et dans le renvoi sur le droit de veto du Québec: aucune convention constitutionnelle ne confère un droit de veto à une province. Donc, pour autant que je sache, tous les juristes s'entendent pour dire que, bien que le Québec n'ait pas signé la Loi constitutionnelle de 1982, il est juridiquement lié par cette loi.

Lorsque nous disons que le Québec voudrait revenir à la table des négociations constitutionnelles, nous ne parlons pas en termes juridiques, mais plutôt du point de vue psychologique ou...

Le coprésident (M. Edwards): Physique.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): ...physique ou politique. Je tiens à ce que cela soit bien clair. Je ne suis pas le seul à le dire; la Cour suprême a clairement énoncé ce fait.

Par conséquent, la partie de votre proposition selon laquelle le Québec devrait être juridiquement lié par la Constitution n'est absolument pas nécessaire. Si nous tenons à ce que le Québec participe aux négociations, ce n'est pas parce que le Québec n'est pas juridiquement lié par la Constitution, mais plutôt parce que le Québec, du point de vue psychologique, est exclu du giron constitutionnel. Je tenais à clarifier ce point.

Le deuxième point de votre mémoire porte sur la ratification par les premiers ministres. Je reconnais, comme vous, que le consentement des premiers ministres ne figure pas dans la formule de modification; la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit la ratification par les assemblées législatives. Aux fins de la ratification, je n'ai aucune objection à ce que l'on remplace les assemblées législatives par la population de chaque province, car cela est encore plus démocratique. Mais je tiens à faire remarquer que ce n'est pas le premier ministre de la province qui donne aux modifications constitutionnelles leur effet juridique, mais l'assemblée législative. D'ailleurs, tous les premiers ministres des provinces ont approuvé l'Accord du lac Meech trois fois, et l'Accord du lac Meech a échoué seulement parce que... enfin, à cause de certains premiers ministres, et non pas parce que l'accord n'avait pas été signé par tous, mais parce que deux assemblées législatives ne l'avaient pas ratifié.

Mr. Adams: We are talking about jots and tittles, in a way. Really, what it amounted to was that one member of a legislature was able to have veto power, and if as you said the Supreme Court ruled that any provincial veto was not in accord with our constitutional history, then the Meech Lake accord could have been, if Mr. Mulroney had insisted, passed according to the 7–50 formula.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): No, no, just part of it.

Mr. Adams: Well, at least part of it, maybe not the amending formula.

The Joint Chairman (Senator Beaudoin): Yes, I remember that very well. People ask how it is that we cannot accept at least half the accord. The answer was, yes, it might have been possible, but the problem was that the five points were indivisible in the spirit of those who gave their accord to the five points.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): It would be interesting to know if today they would have installed a zipper in that seamless web.

• 1640

Mr. Adams: I would like to get back to my point about former Premier Lévesque. What we are looking for here is a solution to this impasse; that is what this is all about. I am suggesting that we have one in the sense that even though Premier Lévesque did not put his signature on the 1982 Constitution Act, he did verbally assent to the concept of constitutional reform by referendum.

If we look at the deliberations and the interpretations of the Charlottetown meetings at the founding of the country, lawyers and constitutional experts have used the transcripts of the verbal presentations of the participants as carrying weight. If we are going to continue in that tradition—that is, if that is the Canadian tradition and the Canadian understanding—I would suggest that the Supreme Court, upon viewing the documentation, would say yes, Premier Lévesque gave his approval of constitutional reform by referendum even though he did not sign the 1982 act.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): Mr. Adams and Senator Beaudoin, I am afraid I am going to have to cut it off there. It is an interesting debate and maybe it can be carried on elsewhere, but I am informed that we are very pressed for time. We have one more witness to hear.

Gentlemen, we thank you for your presentation. We are glad we were able to receive you today.

Mr. Adams: Thank you very much.

The Joint Chairamn (Mr. Edwards): I will now invite our citizen witness, Clarice Kayman, to come to the table please. This is part of our practice, that at the end of the day citizens who have expressed a wish to be heard may be heard on the question of the constitutional amending process. Ms Kayman, you have five minutes. We look forward to what you have to tell us.

Ms Clarice Kayman (Individual Presentation): Why is Mr. Beaudoin going away?

[Traduction]

M. Adams: En fait, nous parlons de menus détails. Ce qui s'est réellement passé, c'est qu'un député d'une assemblée législative a usé de son droit de veto. Si, comme vous le dites, la Cour suprême avait jugé que tout droit de veto provincial allait à l'encontre de notre histoire constitutionnelle et si M. Mulroney avait insisté, l'Accord du lac Meech aurait été adopté selon la formule des 7-50.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Non, seulement une partie de l'accord.

M. Adams: Peut-être pas la formule de modification, mais une partie, à tout le moins.

Le coprésident (le sénateur Beaudoin): Oui, je m'en souviens très bien. Les gens se demandent encore pourquoi on avait pu faire adopter au moins la moitié de l'accord. Cela aurait été possible si les cinq éléments de l'accord n'avaient pas été jugés inséparables par ceux qui les avaient approuvés.

Le coprésident (M. Edwards): Il serait intéressant de voir si aujourd'hui on ne serait pas plus disposé à diviser l'accord.

M. Adams: J'aimerais revenir sur mes remarques concernant M. Lévesque. Nous cherchons une solution à l'impasse actuelle; voilà de quoi il s'agit. Je soutiens que la solution existe, puisque, même si M. Lévesque n'a pas signé la Loi constitutionnelle de 1982, il a verbalement approuvé le concept de la réforme constitutionnelle par référendum.

Attardons-nous un moment aux délibérations qui se sont tenues à Charlottetown au moment de la fondation de notre pays; les avocats et les spécialistes de la Constitution ont donné un poids juridique aux transcriptions des exposés des participants à ces réunions. Si nous poursuivons cette tradition—c'est-à-dire s'il s'agit bien d'une tradition canadienne—je suis d'avis que la Cour suprême jugerait que M. Lévesque a donné son approbation à la réforme constitutionnelle par référendum même s'il n'a pas signé la Loi constitutionnelle de 1982.

Le coprésident (M. Edwards): Monsieur Adams et sénateur Beaudoin, je crains d'être obligé de vous interrompre. C'est un débat intéressant, qui pourrait peut-être être poursuivi ailleurs. Le temps presse, et nous avons encore un témoin à entendre.

Messieurs, je vous remercie d'avoir bien voulu comparaître ici aujourd'hui. Nous avons été heureux de vous accueillir.

M. Adams: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Edwards): J'invite maintenant M<sup>me</sup> Clarice Kayman à venir prendre la parole. Il est de pratique courante pour le comité d'inviter un citoyen, à la fin de la journée, à s'adresser au comité afin d'exprimer son opinion sur le processus de modification de la Constitution. Madame Kayman, vous avez cinq minutes; nous vous écoutons.

Mme Clarice Kayman (présentation individuelle): Pourquoi M. Beaudoin s'en va-t-il?

I think I have heard just about everything I could possibly hear, because I have been listening to the speakers yesterday and today. I am pleased to have the opportunity to appear before you today, for which I thank you. I only regret that so many of the MPs and the panelists have left early, I guess to go home.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): That is the disadvantage of sitting on a Friday. I am sorry, that is the difficulty. Ridings right across the country are represented, and there is business in the ridings that has to be attended to. I thank those who were able to stay.

Ms Kayman: I understand; that is okay.

I am an English-speaking person, not anglophone or any other phone. I was born and educated in Montreal, Quebec, Canada, and still reside here. I am speaking as a private citizen who reflects a lot of what the ordinary person on the street thinks. I am not an expert on constitutional law, nor do I have the technicalities for the amending formula; but I do read and listen to news reports and talk to people regarding this crisis we now have here in our country, a crisis which I think has been created by federal and provincial politicians for their own personal benefit and does absolutely no good to contributing to the country.

For me, a constitution means, in short, to protect the rights and welfare and way of life of all citizens without defining different groups, languages, or religions. In my opinion, a constitution should not be something to be tampered with at the drop of a hat because a group of people or even a province is not satisfied. We have laws, we have MPs, we have MLAs, we have MNAs in place for that.

With the upheaval across the country, things have been started over the failure of the Meech Lake accord and not having Quebec included in the Constitution. As far as I am concerned, I am glad Mr. Beaudoin clarified that about Quebec. I am happy that I am still in Canada living in Quebec. Being a Quebec citizen, I am also a Canadian. I feel that Quebec is part of the Confederation except for a signature.

• 1645

Quebec has been receiving under our Confederation and through the Constitution all kinds of benefits. They have been using the powers of our Constitution, namely, the notwithstanding clause, with which they undermined the decision by the Quebec Superior Court and the Supreme Court of Canada with this Bill 178. So we can see that they are benefiting from this Constitution.

It is an injustice to our laws to come out with this Allaire report, with a list of demands, with a deadline date—even an execution date can have a delay or a postponement—and get this country into such a turmoil over this Constitution. Now, I agree we might require some changes, but do we have to have a knife to our throat or scare tactics? I think it is up to the federal government and the MPs that represent all the people across Canada to get rid of this deadline date and

[Translation]

Je n'aurais pas pu entendre un autre mot, car j'ai passé la journée d'aujourd'hui et d'hier à écouter des témoins. Je suis heureuse d'avoir la chance de comparaître devant vous aujourd'hui; merci. Je regrette seulement que de nombreux députés et participants aient dû partir si tôt, pour rentrer à la maison je suppose.

Le coprésident (M. Edwards): C'est là l'inconvénient des séances du vendredi, et je le regrette. Des représentants de circonscriptions de tout le Canada siègent au comité, et ils ont des affaires à régler dans leur comté. Je remercie ceux qui sont restés.

Mme Kayman: Je comprends parfaitement.

Je suis une personne de langue anglaise, et non une anglophone ou quelque «phone» que ce soit. Je suis née et j'ai été élevée à Montréal, où j'habite encore. Je vous fais part aujourd'hui de mes opinions personnelles, qui, je crois, traduisent bien celles du Canadien moyen. Je ne suis pas experte en droit constitutionnel, et je n'ai aucune proposition à vous faire sur les modalités de modification de la Constitution. Cependant, je lis les journaux, j'écoute les nouvelles et je discute avec d'autres de la crise dans laquelle notre pays se trouve actuellement, une crise qui, à mon sens, a été créée par les leaders politiques provinciaux et fédéraux pour leur intérêt personnel et qui ne profite nullement au pays.

Selon moi, en bref, la Constitution doit protéger les droits, le bien-être et le mode de vie de tous les citoyens, quels que soient leurs groupes, leurs langues ou leurs religions. La Constitution n'est pas une loi avec laquelle on peut jouer sans la moindre hésitation, simplement parce qu'un groupe de gens, ou même une province, n'est pas satisfait. Nous avons des lois, des députés fédéraux et provinciaux qui sont élus pour régler ce genre de problèmes.

Tous les bouleversements que nous connaissons actuellement découlent de l'échec de l'Accord du lac Meech et de l'exclusion du Québec de la Constitution. En ce qui me concerne, je suis heureuse que M. Beaudoin ait clarifié la situation du Québec. Je suis aussi heureuse d'être encore une Canadienne habitant au Québec. Je suis une citoyenne du Québec, mais je suis aussi Canadienne, et je crois que le Québec fait partie de la Confédération même s'il n'a pas signé la Loi constitutionnelle de 1982.

Le Québec a profité et profite encore de la Confédération et de la Constitution. Il a eu recours aux pouvoirs que lui confère la Constitution, par exemple lorsqu'il a invoqué la clause dérogatoire qui lui a permis d'aller à l'encontre des décisions de la Cour supérieure du Québec et de la Cour suprême du Canada avec la Loi 178. Il est donc évident que le Québec tire des avantages de la Constitution.

Je crois que le rapport Allaire est injuste et qu'il est déraisonnable de dresser une liste de demandes avec une date d'échéance—toute date limite peut être reportée—et de causer tant de bouleversements au sujet de la Constitution. J'admets que des changements sont nécessaires, mais est-il indispensable de nous faire peur, de suspendre une épée de Damoclès au-dessus de nos têtes? Selon moi, le gouvernement central et les députés fédéraux qui

continue negotiating and that Quebec should come to the table and talk and negotiate. I do not think Quebec feels so insecure today that they think all of Canada is against them. It is impossible.

Now, I have heard some of the MPs from Quebec question the speakers about protection for Quebec. Quebec has protection. I am 60 years old, and I have lived in Quebec all of my life, and I think Quebec is doing very well in Canada. I would like these MPs, when they are asking the questions that they want protection for Quebec, why do they not ask themselves if they have given protection to me as an English-speaking person in Quebec. Do I have my language rights in Quebec as a Canadian? No, I do not.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): We have just one minute remaining, Ms Kayman.

Ms Kayman: Okay. I just want to sum up that I think everyone, including Quebec, should not be so stubborn. We love them, everybody loves them across Canada. Come to the table and negotiate with the rest of the provinces. I do not have the formula and all that, because you have heard all the past speakers give you all kinds of ideas. I just want Quebec not to think that they are so insecure. They are not, and they are loved and welcome.

Mme Bertrand: Madame Kayman, un simple commentaire. Vous dites que vous avez 60 ans et que vous êtes née au Québec. Comprenez-vous le français?

Mme Kayman: Je le comprends un peu, pas beaucoup; pas autant que l'anglais, mais je comprends.

Mme Bertrand: Très bien. Mon seul commentaire c'est de vous dire qu'au Québec il y a quand même un gouvernement démocratiquement élu par la population. C'est un gouvernement qui est à l'écoute de la population. Et quand cette population se manifeste comme elle l'a fait depuis des années et qu'elle demande plus de pouvoirs pour s'affirmer, pour préserver sa culture, rien dans cela ne bouscule votre minorité. C'est simplement son droit de s'affirmer et de réclamer ce qu'elle croit nécessaire pour la protection continue de sa culture et de sa langue.

• 1650

Ms Kayman: You see, there I hear again this word "protect". You have all the protection in the world here in Canada. In all my years that I have lived in Quebec I have seen French institutions, French education, French whatever, business. You were never stopped from doing anything that you are doing now. As far as protection is concerned, every citizen in Canada needs protection.

Mme Bertrand: Je pense qu'on pourrait s'embarquer dans une longue discussion. Je pense aussi que votre minorité a aussi été bien protégée au Québec si on la compare aux minorités francophones ailleurs au Canada.

**Ms Kayman:** Mine in Quebec has not. I cannot open a business and put an English sign on my front door. If you call that protection—

### [Traduction]

représentent tous les Canadiens doivent supprimer cette date limite et poursuivre la négociation, et le Québec devrait enfin accepter de négocier. Je ne peux pas croire que le Québec manque de confiance au point de s'imaginer que tout le Canada est contre lui. C'est impossible.

J'ai entendu des députés du Québec interroger des témoins sur la protection dont devrait jouir leur province. Mais le Québec est protégé. J'ai 60 ans, j'ai vécu au Québec toute ma vie, et je crois que le Québec est très bien au sein du Canada. Les députés qui veulent une protection accrue pour le Québec devraient d'abord se demander quelle protection ils m'ont accordée à moi, anglophone au Québec. Ai-je des droits linguistiques au Québec à titre de Canadienne? Non, je n'en ai pas.

Le coprésident (M. Edwards): Il vous reste une minute, madame Kayman.

Mme Kayman: D'accord. Je terminerai en disant que tout le monde, y compris le Québec, devrait être moins têtu. Nous aimons le Québec, tout le monde au Canada aime le Québec. Il est temps que le Québec accepte de négocier avec les autres provinces. Je n'ai pas de formule à proposer; de toute façon, les témoins qui ont comparu avant moi vous ont fait toutes sortes de suggestions. J'aimerais seulement que le Québec soit plus confiant. Il ne l'est pas et, pourtant, nous aimons le Québec et nous sommes prêts à l'accueillir.

Mrs. Bertrand: Ms Kayman, I just have one comment. You say that you are 60 years old and that you were born in Quebec. Do you understand French?

Ms Kayman: I understand it a little, not much; I do not understand it as well as I do English, but I do understand it.

Mrs. Bertrand: Very well. I just wanted to point out that in Quebec, there is a government which was democratically elected by the people and that it is sensitive to the needs of the people. When the public expresses itself as it has in the last few years and when it asks for more powers so that it can affirm itself and preserve its culture, it is not meant to go against the minority. It is simply exercising its right to affirm itself and to demand what it believes is necessary to protect its culture and its language.

Mme Kayman: Voilà encore ce mot: «protéger». Mais le Canada vous accorde toute la protection au monde. Pendant toutes les années que j'ai vécu au Québec, j'ai vu la création d'institutions françaises, d'écoles françaises, d'entreprises françaises. Personne ne vous empêche de faire quoi que ce soit. Pour ce qui est d'être protégés, tous les Canadiens au Canada ont besoin d'être protégés.

Mrs. Bertrand: We could get into a long discussion here, but I also believe that your minority has been very protected in Quebec, especially compared to francophone minorities elsewhere in Canada.

Mme Kayman: La minorité dont je fais partie n'a pas été bien protégée au Québec. Je n'ai pas le droit d'ouvrir un commerce et d'apposer une affice en anglais au-dessus de la porte d'entrée. Si c'est ce que vous appelez de la protection. . .

Mrs. Bertrand: Let us not argue any more.

The Joint Chairman (Mr. Edwards): There we go. There is the one item we keep coming back to.

I had a Quebec Member of Parliament come to visit my riding in January. He is an anglophone Quebec Member of Parliament. He was asked by my constituents at a town hall meeting about his terrible lack of protection—he did not have any rights as an English–speaking Quebecker—and he listed the rights he had. I can say that those Albertans crowded around him after the meeting and said, except for that sign law you have far more rights as an anglophone in Quebec than francophones have in this province of Alberta. That is the view that was expressed.

Ms Kayman, we are grateful that you gave us your point of view here today. This is part of the process.

This meeting stands adjourned until Monday at 9 a.m. in Ouebec City.

[Translation]

Mme Bertrand: N'en parlons plus.

Le coprésident (M. Edwards): Et voilà. On revient toujours à cette question.

Un député du Québec est venu dans ma circonscription en janvier. C'est un anglophone. Nous avons tenu une rencontre à l'hôtel de ville, et mes commettants lui ont posé des questions sur le peu de protection dont jouissent les Anglo-Québécois; il a alors dressé la liste des droits dont il jouit. Laissez-moi vous dire que, à la fin de la rencontre, ces Albertains ont admis que, à l'exception de la loi sur la langue d'affichage, les Anglo-Québécois ont beaucoup plus de droits au Québec que les francophones n'en ont en Alberta. Voilà ce qui a été dit.

Madame Kayman, nous vous sommes reconnaissants de nous avoir fait part de votre point de vue aujourd'hui; ce genre d'exposé est une partie importante du processus.

La séance est levée. Les travaux reprendront lundi à 9 heures à Québec.

### APPENDIX "PACC-8"

ALLIANCE QUEBEC

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE ON
THE PROCESS FOR AMENDING THE
CONSTITUTION OF CANADA

### Parliament of Canada

## Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada

# Brief submitted by ALLIANCE QUEBEC April 1991

Alliance Quebec respectfully makes the following submissions regarding the process for amending the Constitution of Canada.

### A) Public Participation in the Amending Process

It is our belief that the constitutional amendment mechanism must provide a formal process of public participation both (1) at the stage of <u>formulating</u> constitutional amendment initiatives, where this is done through intergovernmental negotiation, and (2) at the stage of <u>enacting</u> specific amendment proposals: in other words, as part of the process of legislative ratification.

There appears to be a consensus, following the failure of the Meech Lake slate of amendments, that greater public participation will be needed henceforth. It is therefore likely that governments will, in the short term, attempt to give the public a greater voice through informal methods. It is possible, of course, to allow the process to be improved by means of such ad hoc solutions, but in our view this would be inadequate.

First, the reality of political affairs is that even the clearest and most vital lessons may be forgotten beyond the short term, especially in the face of competing factors of political expediency. Only formal inclusion of adequate means for public participation in the

amendment process would guarantee the provision of such public consultations, and in our view this should be done.

Secondly, in order to conserve national political (and other) energies by avoiding fruitless constitutional efforts, it is in the interests of all that there be an effective, orderly means whereby citizens and groups can have a real input at an early stage. Failure to include these participants in the process — even from its earliest stages — is likely to mean instead that the public is faced with take-it-or-leave-it propositions at an unmanageably late stage. As the Meech Lake experience showed us, this way of proceeding can produce an unpredictable cycle of resistance, and even greater crisis.

Finally, recognition of the role of citizens and groups in the constitutional amendment process has important symbolic and educative value. If the <u>Charter</u>, for example, speaks not only to governments but also, to a very large extent, to the people, then those same people should have a way of expressing their interest in the way in which the <u>Charter</u> evolves. By providing formal recognition and focus for that interest, the development of a more mature and responsible political culture would be encouraged.

Alliance Quebec believes that there is more than one type of structure which may be chosen to permit public participation. Public participation in the actual process of enacting amendments would require public hearings before the parliamentary or legislative committees. At earlier stages, commissions of inquiry could be used according to the circumstances. What is called for, at bottom, is a clear statement (perhaps as a new s. 37 of the Constitution Act, 1982) to the effect that citizens and groups will be afforded a full and effective opportunity to express views on constitutional amendment initiatives both at the stage of formulation and at the stage of parliamentary consideration of specific amendments.

(We note a growing interest in creating an extra-parliamentary constituent assembly or conference as a mechanism for dealing with

the current constitutional discussion. We make no comment or recommendation as to the advisability of such an approach. However, if this Committee should decide to recommend such a process we would expect that—given the constitutional recognition of official language minority communities—any such recommendation would call for the fullest participation by the French-speaking communities living outside Quebec and the English-speaking community of Quebec.

### B) The Enactment Process

There are a number of separate points which Alliance Quebec considers useful regarding the enactment process itself.

- 1. Following on our submission regarding public participation, we propose that Part V of the Constitution Act, 1982 be modified so as to provide that constitutional amendments can be presented for debate at any time but authorized only after a period of three to four months in order to allow for full (mandatory) public hearings. A provision to this effect could be added as a new subs. 46A (1).
- 2. At the same time, we acknowledge that there may be situations where, in circumstances of emergency, constitutional amendments must be enacted quickly and where public consultations are not feasible. In such situations, we propose that provision be made for enactment without public hearings. A new subs. 46A (2) could be based on various approaches. It might be possible to direct that the courts be asked to consider whether or not an emergency exists and, if so, whether public hearings should be curtailed or dispensed with altogether. Another possibility would be a provision requiring approval by Parliament and all the legislatures in order to curtail or dispense with public hearings. (It is implicit in our proposal that the rule in subs. 39 (1) requiring a minimum delay of one year between initiation and proclamation does not apply to ss. 41, 43, 44 and 45, and should not apply to s. 42.)

3. The three-year time limit set out in subs. 39 (2) is now a matter of some controversy. We doubt that it was truly a reason for the failure of Meech Lake. In another scenario, this rule could just as easily have provided time for hesitant legislative bodies to come to terms with a proposal. In any event, it seems desirable to allow adequate time for reflection, especially where important constitutional changes are at issue. There might be some virtue, however, in reducing the delay to two years in order to minimize the possibility of tangling amendment issues together with extraneous political events -- that possibility being increased each time federal or provincial elections occur.

In order to avoid confusion, this maximum time limit should be extended to apply clearly to ss. 41 and 43. But this reduction to two years should only apply in conjunction with a new method of calculating the limit.

- 4. There was much uncertainty during the Meech Lake process as to the proper rules for determining the relevant time limit for constitutional amendments. Our view is that the amendment procedures should certainly require that all requisite ratifications take place within a certain time-span. But this time-span should not simply run, as presently under subs. 39 (2), from the date of the adoption of the resolution initiating the amendment procedure. The three-year time-span has the important function of ensuring that the requisite consensus for any given amendment is based on reasonably contemporaneous legislative resolutions. But for this purpose to be served, there is no need for "the resolution initiating the amendment" to determine the starting point. A simple rule requiring that all necessary ratificatory resolutions be passed within the three-year (or two-year, as we have proposed) time-span would be much more satisfactory.
- 5. As a final point, we note that there has been some pressure in favour of the elimination of the right of a legislative body to rescind approval of a constitutional amendment. We do not share this view. On the contrary, we endorse the existing rule. In the process

proposed above, the right of a legislative body to rescind approval is an important mechanism which allows the political process to respond to expressions of concern which emerge from public hearings held all across the country.

As was suggested earlier, fundamental constitutional change deserves full and proper attention, and in some cases that may require that prior approval be reconsidered and revoked.

### C. Amendments to the Charter

We believe that fundamental rights and freedoms, being rights of citizenship, must be assured to all who reside in this country.

Inherent to existing guarantees of mobility of people must be the entitlement to certain fundamental rights and freedoms throughout Canada. The removal or redirection of such rights and freedoms should be extraordinary and difficult to achieve, particularly since the reality of modern democracy calls for more, and not less, protection of individuals. In the context of the modern "information society" the need to protect the individual from the state has become all the greater.

We recommend that enactment of any amendment which would abrogate, or in any way impair, the rights and freedoms guaranteed in the <u>Charter</u> (or in S.133 of the <u>Constitutional Act, 1867 or S.23 of the Manitoba Act, 1870)</u> should require especially stringent conditions. First, such amendments should require passage through the "unanimous consent" process (S.41). But even this, alone, would still allow passage in any individual legislative body without a clear national, or provincial, consensus (as the case may be).

In our view, a clear consensus in each legislative body should be constitutionally necessary. We therefore propose, secondly, that passage of any constitutional amendment abrogating or impairing Charter rights should require a special majority of three fourths of the total membership in each of the necessary legislative bodies, federal as well as provincial. This, while not completely guaranteeing a consensus, would go far in ensuring it, since normally opposition votes would be needed to obtain passage by the necessary majority.

Where language rights are concerned (in the <u>Charter</u> (ss. 16-23), in the <u>Constitution Act. 1867</u> (s. 133) and in the <u>Manitoba Act, 1870</u> (s. 23) ), we feel particularly that present treatment under para. 41 (c) and s. 43 of the <u>Constitution Act, 1982</u> is insufficient. Without prejudice to our general recommendation as to the <u>Charter</u> and other guarantees, we recommend that para. 41 (c) and S. 43 should be amended to require that any constitutional amendment which would have the effect of impairing the language guarantees referred to above should require authorization by the houses of Parliament and all legislative assemblies, as is generally required by para. 41 (c). To the present para. 43 (b) we would therefore add the phrase; "provided that the amendment does not impair any right or privilege then existing".

We would, moreover, facilitate the <u>extension</u> of language rights through s. 38, the general procedure, by amending para. 41 (c) to read:

"(c) the impairment of any right or privilege with respect to the use of the English or French language".

This would allow extensions of rights or privileges by normal methods of amendment. Language rights play a vital role in defining our national character. The constitutional protection of linguistic rights also sets a minimum standard by which our commitment to linguistic vitality can be measured. Furthermore, the Constitution affirms and protects the right of every citizen to move to, take up residence in and pursue the gaining of a livelihood in any province (subs. 6 (2) of the 1982 Act.)

This means that, though language rights are located for constitutional purposes in particular provinces, they are in fact rights which accrue to all Canadians wherever they happen to reside at the time of any proposed change. For all these reasons, we feel that greater protection for linguistic rights is justified.

Finally, we take this opportunity to repeat our strongly held belief that the "notwithstanding clause" in s. 33, the use of which has the effect of "temporarily" suspending Charter rights, should be repealed or at least restricted in its operation. Without developing in detail arguments which we have made many times before, we feel that the majoritarian thrust of s. 33 contradicts the goal of minority and individual protection which is so central to the Charter's meaning in the eyes of so many Canadians. Now that s. 33 is part of the Constitution, however, it is difficult to remove it. It should, nonetheless, be possible for Parliament and those provinces desiring to do so to move immediately in that direction. Accordingly, we recommend, first, that s. 43 be amended so as to allow any province with the agreement of the Senate and House of Commons to opt out of s. 33 permanently. Secondly, s. 44 should be amended in order to allow the federal Parliament also to eliminate the possibility of any future application of the override to federal statutes. Lastly, in the spirit of what was said earlier regarding the Charter's primary relationship to people rather than governments, a provision should also be added to Part V to allow complete repeal of s. 33 by referendum alone, requiring a majority of voters in every province, and without recourse to any legislative body.

In conclusion, Alliance Quebec would like to thank the Committee for providing an opportunity for citizens and groups to make their views known on these important issues.

## APPENDICE «PACC-8»

ALLIANCE QUÉBEC

MÉMOIRE SOUMIS AU

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL SUR

LE PROCESSUS DE MODIFICATION

DE LA CONSTITUTION DU CANADA

PAR ALLIANCE QUÉBEC

### Parlement du Canada

## Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada

# Mémoire soumis par ALLIANCE QUÉBEC avril 1991

Alliance Québec fait respectueusement les propositions suivantes concernant la procédure de modification de la Constitution du Canada.

### A) La participation du public à la procédure de modification

Nous croyons que le mécanisme de modification constitutionnelle doit prévoir un processus officiel de participation du public à la fois (1) à l'étape de la <u>formulation</u> des initiatives de modification constitutionnelle, alors que cela se fait par négociations intergouvernementales, et (2) à l'étape de <u>l'adoption</u> des propositions spécifiques de modification : en d'autres mots, dans le cadre du processus d'adoption législative.

Il semble exister un consensus, après l'échec de la série de modifications du lac Meech, à l'effet qu'une plus grande participation du public sera par conséquent nécessaire. Il est donc probable que les gouvernements essaieront à court terme de donner au public de meilleures possibilités de se faire entendre par les voies officieuses. Il est évidemment possible de prévoir l'amélioration de ce processus par de telles solutions spéciales, mais nous sommes d'avis que ce serait inadéquat.

Tout d'abord, la réalité de la vie politique est que même les leçons les plus claires et les plus vitales peuvent être oubliées à court

terme, surtout en présence d'intérêts politiques concurrents. Seule l'inclusion officielle de moyens adéquats assurant la participation du public au processus de modification garantirait que de telles consultations publiques aient lieu et, à notre avis, c'est ce qui devrait être fait.

En deuxième lieu, afin de conserver les énergies politiques (et autres) nationales en évitant de vains efforts constitutionnels, il est dans l'intérêt de tous qu'il existe un moyen efficace et ordonné par lequel les citoyens et les groupes peuvent avoir une influence réelle à un stade précoce. Si ces participants ne sont pas inclus dans le processus — même à ses stades les plus précoces — il est probable que le public se trouve devant des propositions à prendre ou à laisser et ce, à un stade beaucoup trop tardif. Comme nous l'a montré l'expérience du lac Meech, cette façon de procéder peut entraîner un cycle de résistance imprévu et même une crise plus grave.

Enfin, la reconnaissance du rôle des citoyens et des groupes dans le processus de modification constitutionnelle a une valeur symbolique et éducative importante. Si la <u>Charte</u>, par exemple, ne s'applique pas seulement au gouvernement mais aussi, dans une très large mesure, aux personnes, alors ces mêmes personnes devraient avoir une façon d'exprimer leur intérêt envers la façon dont la <u>Charte</u> évolue. En assurant une reconnaissance officielle à cet intérêt et en le canalisant, on favoriserait le développement d'une culture politique plus mature et plus responsable.

Alliance Québec croit qu'il existe plus d'un type de structure qu'on pourrait choisir pour permettre la participation du public. La participation du public au processus réel d'adoption des modifications nécessiterait des audiences publiques avant que les comités parlementaires ou législatifs ne siègent. À des stades précoces, on pourrait recourir à des commissions d'enquête, selon les circonstances. Ce qu'on demande, en fin de compte, est une déclaration claire (peut-être sous la forme d'un nouvel article 37 dans la Loi Constitutionnelle de 1982) à l'effet que les citoyens et les groupes auront <u>une possibilité</u>

pleine et efficace d'exprimer leurs opinions sur les initiatives de modifications constitutionnelles au stade de la formulation et au stade de l'étude parlementaire de modifications spécifiques.

(Nous notons un intérêt croissant envers la création d'une assemblée constituante ou d'une conférence extra-parlementaire en tant que mécanisme permettant de s'attaquer au débat constitutionnel actuel. Nous ne formulons aucun commentaire ni recommandation à savoir si une telle approche est conseillée. Cependant, si ce Comité devait décider de recommander un tel processus, nous nous attendrions à ce que — étant donné la reconnaissance constitutionnelle des communautés minoritaires de langue officielle — toute recommandation de ce genre demande la participation pleine et entière des communautés d'expression française hors Québec et de la communauté d'expression anglaise du Québec.

### B) Le processus d'adoption

Il existe plusieurs aspects distincts qu'Alliance Québec considère comme utiles en ce qui concerne le processus de mise en application en tant que tel.

- 1. Après notre présentation sur la participation du public, nous proposons que la Partie V de la Loi Constitutionnelle de 1982 soit modifiée de façon à assurer que des modifications constitutionnelles puissent être présentés en vue d'être débattus à tout moment, mais ne soient autorisés qu'après une période de trois à quatre mois afin de permettre des audiences publiques (obligatoires) complètes. Une disposition à cet effet pourrait être ajoutée en tant que nouveau paragraphe 46A (1).
- 2. En même temps, nous reconnaissons qu'il puisse survenir des situations lors desquelles, en cas d'urgence, des modifications constitutionnelles doivent être ratifiés rapidement et lors desquelles les consultations publiques ne sont pas réalisables. Dans de telles situations, nous proposons de prévoir une disposition pour

l'adoption sans audiences publiques. Un nouveau paragraphe 46A (2) pourrait être basé sur diverses approches. Il pourrait être possible de demander aux tribunaux de considérer si la situation est ou non une situation d'urgence et, si tel est le cas, si les audiences publiques peuvent être écourtées ou éliminées. Une autre possibilité pourrait consister en une disposition nécessitant l'approbation par le Parlement et par toutes les assemblées législatives lorsque les audiences publiques sont écourtées ou éliminées. (Il est implicite dans notre proposition que la règle, contenue paragraphe 39 (1) et nécessitant un délai minimum d'un an entre le début du processus et la proclamation, ne s'applique pas aux articles 41, 43, 44 et 45 et ne devrait pas s'appliquer à l'article 42.)

3. Le délai de trois ans fixé paragraphe 39 (2) est maintenant sujet à une certaine controverse. Nous doutons que c'était là réellement une raison de l'échec du lac Meech. Dans un autre scénario, cette règle pourrait tout aussi bien avoir prévu du temps pour permettre aux législatures hésitantes de présenter une proposition. De toute façon, il semble souhaitable de prévoir un délai adéquat pour la réflexion, surtout quand des changements constitutionnels importants sont en jeu. Il serait cependant peut-être indiqué de réduire le délai à deux ans pour minimiser la possibilité que les questions relatives aux modifications se mêlent à des événements politiques extérieurs — cette possibilité s'accroissant avec chaque élection fédérale ou provinciale.

Afin d'éviter la confusion, le délai devrait s'appliquer clairement aux articles 41 et 43. Toutefois, cette réduction à deux ans ne devrait s'appliquer que parallèlement à une nouvelle méthode de calcul du délai.

4. Beaucoup d'incertitude régnait pendant le processus du lac Meech au sujet des règles appropriées en vue de déterminer le délai pertinent pour les modifications constitutionnelles. Nous sommes d'avis que les procédures d'amendement devraient assurément nécessiter que toutes les adoptions requises aient lieu pendant un certain délai. Mais ce délai ne devrait pas simplement s'étendre, tel

que prévu actuellement au paragraphe 39 (2), à partir de la date d'adoption de la résolution qui est à l'origine de la procédure de modification. Le délai de trois ans a la fonction importante d'assurer que le consensus requis sur tout procédure de modification donnée est fondé sur des résolutions législatives raisonnablement contemporaines. À cette fin, il n'est pas nécessaire que la résolution qui est à l'origine de la procédure de modification détermine ce point de départ. Une règle simple exigeant que toutes les résolutions d'adoptions nécessaires soient adoptées <u>avant l'échéance</u> de trois ans (ou de deux ans, comme nous l'avons proposé) serait beaucoup plus satisfaisante.

5. Enfin, nous notons que certaines pressions ont été exercées en faveur de l'élimination du droit d'une législature de révoquer l'approbation d'une modification constitutionnelle. Nous ne sommes pas de cet avis. Au contraire, nous endossons la règle existante. Dans le processus proposé plus haut, le droit d'une législature de révoquer l'approbation est un mécanisme important qui permet au processus politique de répondre aux préoccupations exprimées lors des audiences publiques tenues dans l'ensemble du pays.

Comme il a été suggéré plus haut, un changement constitutionnel fondamental mérite une attention complète et adéquate et, dans certains cas, cela peut nécessiter qu'une approbation antérieure soit reconsidérée et révoquée.

### C. Les amendements à la Charte

Nous croyons que les droits et libertés fondamentaux, étant des droits liés à la citoyenneté, doivent être assurés à toutes les personnes qui habitent ce pays.

Le droit à certains droits et libertés fondamentaux dans l'ensemble du Canada doit être inhérent aux garanties existantes de mobilité des personnes. Le retrait ou la modification de ces droits et

libertés devraient être extraordinaires et difficiles à réaliser, particulièrement parce que la réalité de la démocratie moderne demande davantage et non moins de protection des personnes. Dans le contexte de la «société de l'information» moderne, le besoin de protéger l'individu contre l'État n'en est devenu que plus grand.

Nous recommandons que l'adoption de toute modification qui pourrait abroger ou, d'une façon ou d'une autre, compromettre les droits et libertés garantis dans la Charte (et dans l'article 133 de la Loi Constitutionnelle de 1867 où la l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba) devrait nécessiter des conditions particulièrement strictes. Premièrement, de telles modifications devraient obligatoirement être adoptés par un processus de «consentement unanime» (article 41). Mais même cela, permettrait toujours l'adoption dans toute législature sans un consensus national ou provincial (le cas échéant) clair.

À notre avis, un consensus clair au sein de chaque législature devrait être constitutionnellement nécessaire. Nous proposons par conséquent, en deuxième lieu, que l'adoption de toute modification constitutionnelle abrogeant ou compromettant des droits prévus par la Charte devrait nécessiter une majorité spéciale des trois quarts du total des membres dans chacun des législatures nécessaires, fédérale comme provinciales. Cela, ne garantira pas complètement un consensus, mais cela y contribuerait beaucoup, puisque les votes de l'opposition seraient normalement nécessaires pour obtenir l'adoption par la majorité nécessaire.

Quant aux droits linguistiques [dans la <u>Charte</u> (articles 16-23), dans la <u>Loi Constitutionnelle de 1867</u> (article 133) et dans la <u>Loi de 1870 sur le Manitoba</u> (article 23)], nous croyons particulièrement que le traitement actuel en vertu de l'alinéa 41 (c) et de l'article 43 de la <u>Loi Constitutionnelle de 1982</u> est insuffisant. Nonobstant notre recommandation générale concernant la <u>Charte</u>, et autres garanties, nous recommandons sous l'alinéa 41 (c) et l'article 43 soient amendés de façon à exiger que toute modification constitutionnelle ayant pour effet de compromettre les garanties linguistiques auxquelles il a été fait

référence plus haut devrait nécessiter l'autorisation des chambres du Parlement et de toutes les assemblées législatives, tel qu'il est généralement exigé sous l'alinéa 41 (c). Par conséquent, nous ajouterions à l'actuel sous l'alinéa 43 (b) les mots suivants : «pourvu que la modification ne compromette aucun droit ou privilège alors existant». En outre, nous faciliterions <u>l'extension</u> des droits linguistiques grâce à l'article 38, la procédure générale, en amendant sous l'alinéa 41 (c) qui se lirait comme suit :

«(c) la restriction de tout droit ou privilège relatif à l'utilisation de l'anglais ou du français».

Voilà qui permettrait d'étendre les droits ou privilèges par les méthodes normales de modification. Les droits linguistiques jouent un rôle vital dans la définition de notre caractère national. La protection constitutionnelle des droits linguistiques établit également un standard minimum par lequel notre engagement envers la vitalité linguistique peut être mesuré. En outre, la Constitution affirme et protège le droit de tout citoyen à déménager, à s'établir et à gagner sa vie dans toute province [paragraphe 6 (2) de la Charte 1982].

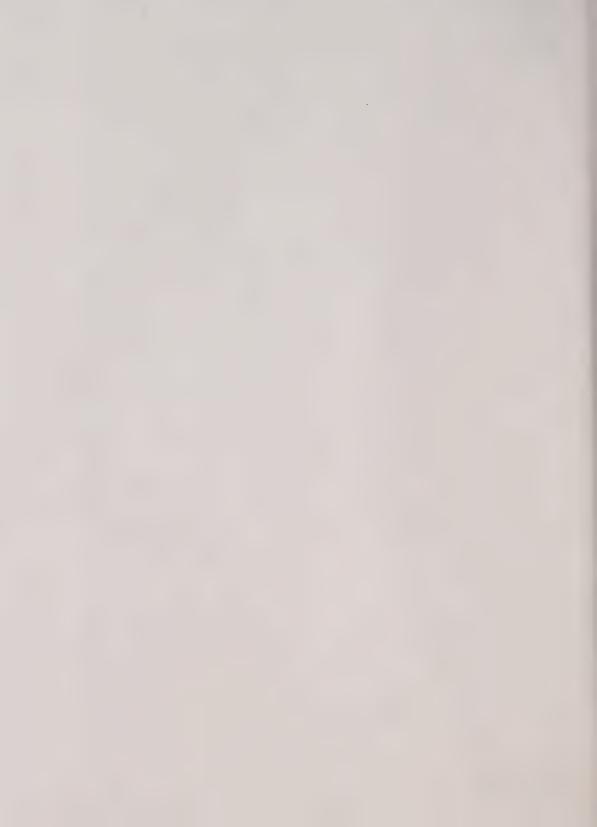
Cela signifie que, bien que les droits linguistiques soient à des fins constitutionnelles restreints à certaines provinces, ce sont des droits qui en fait reviennent à tous les Canadiens, où qu'ils habitent au moment de tout changement proposé. Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'une plus grande protection des droits linguistiques est justifiée.

Enfin, nous profitons de cette occasion pour réitérer notre conviction profonde que la «clause nonobstant» de l'article 33, dont l'utilisation a eu pour effet de suspendre «temporairement» les droits de la <u>Charte</u>, devrait être révoquée ou tout au moins que sa portée devrait être restreinte. Sans répéter en détail les arguments que nous avons fait valoir à plusieurs reprises auparavant, nous pensons que l'esprit reconnaissant la prédominance des majorités à l'article 33 contredit l'objectif de la protection des minorités et des individus qui

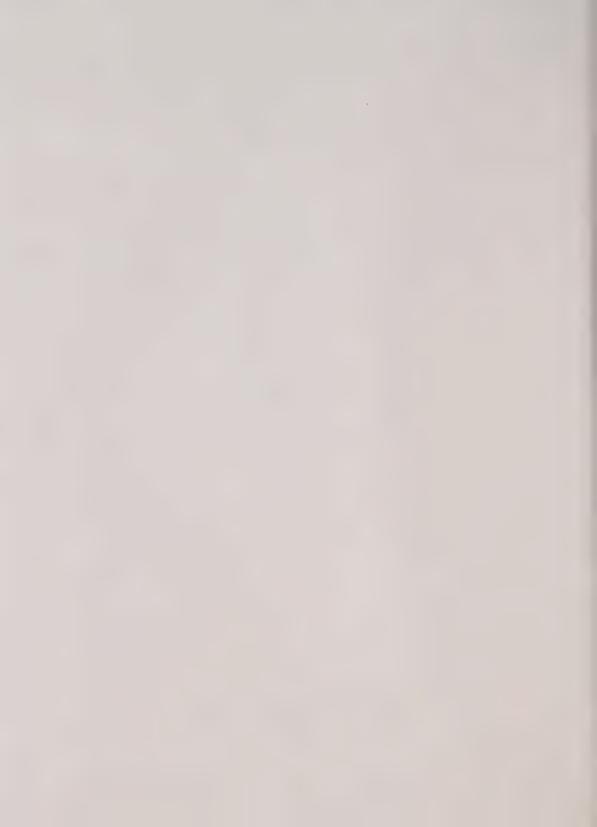
est au cœur même de la signification de la Charte pour tant de Comme l'article 33 fait maintenant partie de la Constitution, cependant, il est difficile de l'en retirer. Il devrait néanmoins être possible au Parlement et aux provinces qui le désirent de s'orienter immédiatement dans cette direction. À cette fin, nous recommandons en premier lieu que l'article 43 soit modifié de façon à permettre à toute province, avec l'accord du Sénat et de la Chambre des Communes, d'utiliser son droit de retrait de l'article 33 de façon permanente. En deuxième lieu, l'article 44 devrait être amendé de façon à permettre au Parlement fédéral d'éliminer également la possibilité de toute application future de la clause de dérogation aux lois fédérales. Enfin, dans l'esprit de ce qui a été dit plus haut concernant la relation fondamentale de la Charte avec les personnes plutôt qu'avec les gouvernements, une disposition devrait aussi être ajoutée à la Partie V pour permettre la révocation complète de l'article 33 par seule voie de référendum, nécessitant la majorité des électeurs dans chaque province, et sans recours à toute législature.

En conclusion, Alliance Québec désire remercier le Comité de donner aux citoyens et aux groupes la possibilité de faire connaître leurs opinions sur ces sujets si importants.









From the Centre for Democracy and Human Rights:

Prof. Graeme Decarie, Chairman, History Dept., Concordia University;

Leo E. Leblanc, Representing Business (Builder) and French Canadians:

Katie Davidman, Social Science Student, Marianopolous College;

Gerald Kazenel, Chairman.

From the Christian Heritage Party of Canada:

Robert Adams, Quebec President;

Jean Blaquière, Quebec Spokesperson.

Individual:

Clarice Kayman.

Du Centre pour la démocratie et les droits de la personne:

Graeme Decarie, professeur et président de la Faculté d'histoire de l'Université Concordia;

Léo E. Leblanc, représentant des Affaires (Construction) et des Canadiens-français;

Katie Davidman, étudiante en sciences sociales au Collège Marianopolous;

Gérald Kazenel, président.

Du Parti de l'héritage chrétien du Canada:

Robert Adams, président du Québec;

Jean Blaquière, porte-parole du Québec.

À titre particulier:

Clarice Kayman.

### MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port pavé

Lettermail

Poste-lettre

if undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

### At 9:00 a.m.:

Individual:

Jacques Henripin, Professor of Demography, University of Montreal.

From the Equality Party:

Keith Henderson, Chairman of the Committee on the Constitution of Canada.

From Alliance Québec:

Robert Keaton, President;

Professor Stephen Scott, Member of the Legal Committee;

Alan Hilton, Member of the Legal Committee.

Individual:

Alain G. Gagnon, Professor of Political Science, McGill University.

At 1:30 p.m.:

From the Laurentian Group Corporation:

Claude Forget, Executive Vice-President, Corporate Affairs.

From the Fédération de l'âge d'or:

Philippe Lapointe, President.

(Continued on previous page)

### **TÉMOINS**

#### À 9 h 00:

À titre particulier:

Jacques Henripin, professeur de démographie à l'Université de Montréal.

Du Parti égalité:

Keith Henderson, président du Comité sur la Constitution du Canada.

D'Alliance Québec:

Robert Keaton, président;

Stephen Scott, professeur et membre du Comité des affaires juridiques;

Alan Hilton, membre du Comité des affaires juridiques.

À titre particulier:

Alain G. Gagnon, professeur de sciences politiques à l'Université McGill.

À 13 h 30:

De la Corporation du Groupe la Laurentienne:

Claude Forget, vice-président exécutif, Affaires corporatives.

De la Fédération de l'âge d'or:

Philippe Lapointe, président.

(Suite à la page précédente)

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



